

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

obor Právo a právní věda

Katedra správní vědy a správního práva

Diplomová práce

## **Správněprávní aspekty nakládání s obecním majetkem**

Marek Babák

2011

### Čestné prohlášení

*„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „Správněprávní aspekty nakládání s obecním majetkem“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“*

Za pozitivní přístup a za cenné odborné rady a podněty při zpracování této diplomové práce děkuji JUDr. Stanislavu Kadečkovi, Ph.D. Zároveň děkuji všem představitelům obcí, kteří se podělili o své praktické zkušenosti s daným tématem. Poděkování patří i mé rodině za trpělivost a mojí snoubence za podporu a inspiraci pro řádné dokončení práce.

## OBSAH

<b>ÚVOD</b>	<b>5</b>
<b>1 OBEC A JEJÍ MAJETEK</b>	<b>8</b>
1.1 Obec jako subjekt vlastnického práva	8
1.1.1 Výkon vlastnických práv	9
1.1.1.1 Výkon přímý	10
1.1.1.2 Výkon organizačně zprostředkovaný	11
1.1.1.3 Výkon právně zprostředkovaný	12
1.1.1.4 Svazky obcí	13
1.2 Majetek obcí	14
1.2.1 Věci	15
1.2.1.1 Věci movité	15
1.2.1.2 Věci nemovité	15
1.2.1.3 Pozemní komunikace	16
1.2.2 Byty a nebytové prostory	17
1.2.3 Jiná práva a majetkové hodnoty	18
1.3 Nabývání majetku	18
1.3.1 Nabývání smlouvou	19
1.3.2 Nabytí majetku jinými způsoby	20
<b>2 HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM OBCÍ</b>	<b>22</b>
2.1 Povinnost využívat majetek obce účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti	22
2.2 Povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a povinnost chránit majetek obce před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím nebo před neoprávněnými zásahy	24
2.3 Povinnost vést evidenci svého majetku	25
2.4 Povinnost neručit za závazky fyzických a právnických osob	26
2.5 Povinnost obce včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení	27
2.6 Povinnost trvale sledovat plnění závazků dlužníků a zabezpečit, aby	

nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv .....	28
2. 7 Omezení užívání majetku .....	29
<b>3 NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM OBCÍ .....</b>	<b>30</b>
3. 1 Orgány obce a jejich pravomoc při nakládání s obecním majetkem .....	31
3. 1. 1 Sjednání dodatečných podmínek radou obce .....	33
3. 1. 2 Nález Ústavního soudu II. ÚS 87/2004 .....	35
3. 2 Nepotřebný majetek .....	36
3. 3 Záměr obce .....	37
3. 3. 1 Povaha záměru .....	38
3. 3. 2 Rozhodnutí o záměru .....	39
3. 3. 3 Zveřejnění a forma záměru .....	40
3. 3. 4 Náležitosti záměru .....	42
3. 3. 5 Označení nemovitostí .....	44
3. 3. 6 Záměr dispozice s předem vybraným subjektem .....	46
3. 3. 7 Zveřejnění záměru při změnách smluv .....	47
3. 3. 8 Ostatní správněprávní aspekty zveřejňování záměru .....	48
3. 3. 9 Důsledky nezveřejnění záměru .....	51
3. 4 Úplatný převod vlastnictví a ocenění majetku .....	52
3. 5 Smluvní doložka .....	54
3. 6 Kontrola a odpovědnost .....	54
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>57</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>60</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>63</b>

## ÚVOD

Dispozice s vlastním majetkem je základním právem každého vlastníka. Každý ze subjektů vlastnických práv může nakládat se svým majetkem dle svého vlastního uvážení, existují však určitá zákonná omezení pro takové dispozice, které se týkají všech vlastníků bez rozdílu. Obce jako základní samosprávné jednotky mají zákonem definované své cíle a úkoly. Právě s ohledem na specifické postavení územních samosprávných celků jsou nad rámec obecných, upraveny platným právem pro obce jako účastníky majetkoprávních vztahů i specifické podmínky nakládání s obecním majetkem.

Téma této práce pod názvem Správněprávní aspekty nakládání s obecním majetkem nebylo vybráno zcela náhodně. Majetek měst a obcí, stejně jako majetek vyšších územně samosprávných celků, tedy i krajů, u nichž je právní úprava obdobná, je v duchu ústavního práva na samosprávu v zásadě majetkem všech občanů příslušné obce či města, bez ohledu na jejich velikost, na skladbu obyvatelstva obce, na její geografickou polohu nebo na aktuální politické složení zastupitelstva. Především tito občané, kteří představují osobní aspekt obce, musí mít bezprostřední možnost být informováni o konkrétním uskutečňování jednotlivých cílů obce a naplňování jejich účelu stanoveného právním řádem, tedy mít co nejvíce informací o činnosti orgánů obce, kterým dali v příslušných komunálních volbách svoji důvěru.

K naplňování funkcí obce jako samosprávného uskupení občanů je však nutno, aby obce disponovaly i potřebným materiálním zabezpečením, tedy obecním majetkem. Nejde však jen o jeho prosté držení či užívání, např. v podobě užívání budovy jako obecního úřadu, ale v popsanych souvislostech především o hospodaření a nakládání s takovým majetkem. Narozdíl od běžného člověka však obec, jakožto samosprávný celek, uskupení veřejnoprávní povahy, nemůže prostřednictvím svých orgánů, potažmo zaměstnanců, disponovat se svým majetkem dle bezbřehé libosti. Právě naopak.

Zákonná úprava nakládání s obecním majetkem musí vycházet ze zmíněné veřejnoprávní povahy obce a musí upravovat a stanovovat jistá pravidla a omezení, které budou oproti jiným vlastníkům zvláštní a specifická. Přestože současná místní samospráva má za sebou již dvacet let vývoje, stále se s vývojem společnosti i jiných právních předpisů objevují další doposud nezodpovězené otázky týkající se jejich fungování. O to zásadnější jsou ty, které se týkají jejich podstaty, mimo jiné tedy i jejich majetku a dispozic s ním.

Právě z tohoto důvodu jsou správním právem upravené podmínky a omezení majetkoprávních dispozic s obecním majetkem tématem této práce. V souladu s předpokládaným rozsahem této práce však není možno dopodrobna se věnovat všem případným omezením či stanoveným povinnostem při nakládání s obecním majetkem. Popsány tak budou základní aspekty, se kterými se ve své praxi potýká naprostá většina orgánů obcí a jejich představitelů, zpravidla co se práva týče naprostých laiků.

Základním kamenem popisu správněprávních aspektů nakládání s obecním majetkem je platná právní úprava. Vedle samotné zákonné úpravy, jež bude podrobena teoretické analýze jednotlivých ustanovení vztahujících se k dispozicím s majetkem obcí, bude brán zřetel také na příslušnou odbornou literaturu, které nutno podotknout není s ohledem na závažnost tématu publikováno příliš mnoho. V práci bude pochopitelně reflektována i aktuální soudní judikatura, která se díky obecnosti právní úpravy stále vyvíjí a v rámci dané problematiky má nezastupitelnou roli. Při zpracování vybraného tématu nelze pominout ani poznatky od představitelů obcí a měst a teoretickou analýzu úpravy dispozic s obecním majetkem tak logicky musí doprovázet i praktický pohled přímo ze samosprávné činnosti obcí a v návaznosti na ni též z dozorové činnosti ministerstva vnitra.

Samotná práce bude rozdělena do tří částí. V první kapitole bude nastíněno postavení obce, a to, co se samosprávy týče, tak zejména jako subjektu majetkových práv. Budou definovány možnosti obcí při výkonu těchto práv a obecně bude vymezen majetek obce a jeho nabývání, zejména se zaměřením na majetek nemovitý, u něhož jsou upraveny významnější správněprávní omezení v jeho dispozicích. Druhá kapitola se věnuje hospodaření s obecním majetkem, především zákonem stanoveným povinnostem, jež jsou obcím při využívání majetku stanoveny.

Třetí a nejrozsáhlejší kapitola pak při znalosti obecných návazností z předchozích částí rozebere jednotlivá hlediska samotného nakládání s majetkem obce. Zaměřena bude z počátku na rozdělení pravomocí orgánů obce při rozhodování o jednotlivých majetkoprávních úkonech. Zejména se však bude podrobněji věnovat zásadnímu správněprávnímu pohledu při nakládání s nemovitým majetkem, tedy záměru obce. Rozebrána bude jeho povaha, zveřejnění, náležitosti, důsledky jeho absence i některá další specifika. Zde především bude brán zřetel na praktické poznatky z činnosti místních samospráv a na aktuální soudní judikaturu. V závěru pak bude celá práce shrnuta a budou popsány a naznačeny, ať už

připravované či jiné možné změny právní úpravy nakládání s obecním majetkem *de lege ferenda*.

## 1 OBEC A JEJÍ MAJETEK

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky.<sup>1</sup> Základní právní zakotvení obcí je tedy dáno Ústavou ČR. V zásadě podobnou formulaci pak obsahuje i úvodní ustanovení zákona o obcích, které říká, že *obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*<sup>2</sup> Podstatou samosprávy je, že o všech věcech obecního společenství rozhodují občané žijící na územní příslušné obce samostatně, primárně za pomoci, resp. prostřednictvím svých volených zástupců, zastupitelů dané obce.

Základními znaky obce je tedy její vlastní území (územní základ obce) a její občané (personální základ obce). Vedle právě uvedených pak doc. Koudelka<sup>3</sup> uvádí mezi další charakteristické znaky soustavu orgánů, jimiž obec jedná a uskutečňuje svoji vůli, právotvorbu (vydávání právních předpisů), právní subjektivitu (vystupování v právních vztazích) a vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu (ekonomický základ obce).

Pro další osud této práce se budeme blíže zabývat právní subjektivitou obcí a jejich ekonomickým základem, primárně obecním majetkem. Hospodaření podle vlastního rozpočtu je sice neméně důležitou složkou ekonomického základu obce, avšak je spíše obsahem práva finančního.

### 1.1 Obec jako subjekt vlastnického práva

Obce jako územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi. V právních vztazích pak vystupují vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Podobně jako ustanovení § 2 OZř hovoří opět i Ústava ČR ve svém čl. 101, který označuje obce, resp. obecně územní samosprávné celky, jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Označení obcí veřejnoprávními korporacemi znamená, že jsou schopny být nositeli práv a povinností, že jsou tedy právnickou osobou.<sup>4</sup> Konečně pak subjektivitu obcí potvrzuje i zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších

---

<sup>1</sup> Ústava České republiky č. 1/1993 Sb.

<sup>2</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "OZř").

<sup>3</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007. 399 s.

<sup>4</sup> Více k pojmu "veřejnoprávní korporace" viz HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kolektiv. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck 1997. s. 179.



předpisů (dále jen "OZ"), když mezi právnické osoby výslovně zařazuje i územní samosprávné celky.<sup>5</sup> Se způsobilostí k právním úkonům pro obce počítají i další právní předpisy, např. zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 261 odst. 2, jež stanoví, že se jím, resp. jeho částí třetí, řídí rovněž závazkové vztahy mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb. Jednoznačně je tu tedy obec označena za subjekt obchodních závazkových vztahů.

Tímto je tedy obci, jako orgánu veřejné moci, přiznáno právo vystupovat také jako právnická osoba soukromého práva v soukromoprávních vztazích. Pro obec tedy stejně jako pro stát platí, že vystupuje jako právnická osoba soukromého práva, aniž by přestávala být subjektem veřejné správy.<sup>6</sup>

Vystupuje-li obec v právních vztazích jako subjekt soukromého práva, má zásadně stejné postavení jako ostatní subjekty těchto vztahů. Podle ustanovení § 2 odst. 2 a 3 OZ platí, že v občanskoprávních vztazích mají účastníci rovné postavení. Při nakládání s majetkem má tak obec postavení jako kterýkoli jiný vlastník. Stále je však třeba brát v úvahu její veřejnoprávní povahu a tak není vyloučeno, naopak je žádoucí, aby v některých aspektech při nakládání s obecním majetkem, byla ona veřejnoprávní (správněprávní) úprava k obcím přísnější a stanovila určitá "omezení". Lze tedy souhlasit s doc. Havlanem, že *"vzhledem k jejich nezastupitelné pozici obce při naplňování tzv. sociální funkce vlastnictví a veřejného zájmu mohou být označeny za vlastníky se "zvláštním posláním"*.<sup>7</sup>

### 1. 1. 1 Výkon vlastnických práv

O postavení obcí jako subjektů vlastnických práv snad nelze pochybovat. Je však otázkou, jakým způsobem mohou obce svá vlastnická práva, ale i povinnosti, vykonávat. Co se tedy výkonu vlastnických práv týče, rozdělujeme je na

- výkon přímý,
- výkon organizačně zprostředkovaný

---

<sup>5</sup> Ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) OZ.

<sup>6</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. 876 s.

<sup>7</sup> HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 192.

- a výkon právně zprostředkovaný.<sup>8</sup>

Výkon přímý je výkonem realizovaným přímo obcí, jejími orgány, tedy především zastupitelstvem a radou. S výkonem organizačně a právně zprostředkovaným pak počítá ustanovení § 35a OZř, když dává obci možnost pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce.<sup>9</sup>

### 1. 1. 1. 1 Výkon přímý

Jedná se o výkon vlastnického práva obce přímo realizovaný jednotlivými orgány obce, tedy obcí vlastním jménem na vlastní odpovědnost. Jde tedy v zásadě o samostatnou správu obce, zde v otázkách majetkových, která je až na výjimky<sup>10</sup> svěřena zastupitelstvu. Při výkonu samostatné působnosti je zapotřebí obec vnímat jako právnickou osobu, která spravuje a hospodaří s vlastním majetkem v zájmu svých obyvatel.<sup>11</sup> Správu záležitostí, jež jsou v zájmu obce a jejích občanů, svěřil zákon o obcích zastupitelstvu v ustanovení § 84 OZř, přičemž výkon této působnosti nemůže zastupitelstvo přenést na žádný jiný orgán obce.<sup>12</sup> Naopak, zastupitelstvu je umožněno vyhradit si rozhodování o dalších jakýchkoli jiných samosprávných otázkách obce, s výjimkou záležitostí spadajících do výlučné působnosti rady.<sup>13</sup> Ohledně výkonu majetkových práv jsou potom zastupitelstvu, jako vrcholnému orgánu obce, svěřeny další vyhrazené významné pravomoci. O těchto majetkoprávních úkonech, taxativně vyjmenovaných v ustanovení § 85 OZř, může opět rozhodnout pouze zastupitelstvo. Rozhodnutí jiného orgánu obce by činilo úkon od počátku

---

<sup>8</sup> HAVLAN, Petr. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv (základní otázky). *Právní rozhledy*, 2002, č. 1, s. 16.

<sup>9</sup> Toto ustanovení však nehovoří příliš přesně. Především nelze zřídit právnickou osobu pro výkon jakékoli samostatné působnosti obce, např. v žádném případě (pokud by tedy v souladu se zněním tohoto ustanovení nestanovil zvláštní zákon jinak) ne pro tu její část, která se týká výkonu veřejné moci, tedy např. pro vydávání obecně závazných vyhlášek. Za další pak toto ustanovení hovoří pouze o založení či zřízení právnické osoby, ne však již o možnosti obce vstoupit do již existujících právnických osob, což obec jako právnická osoba nepochybně také může.

<sup>10</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Někteří autoři hovoří také o hospodaření s vlastním majetkem na vlastním území. Lze však namítnout, že obec, jako kterýkoli jiný subjekt majetkových práv může vlastnit majetek i na jiných katastrálních územích než spadají do jejího územního základu. viz KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. 486 s.

<sup>12</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 310.

<sup>13</sup> Ustanovení § 102 odst. 2 OZř.

absolutně neplatným. Smyslem tohoto ustanovení je především zvýšená ochrana obecnímu majetku.<sup>14</sup>

Naprostá většina místních územních samosprávných celků jsou menší obce<sup>15</sup>, které primárně vykonávají svá vlastnická práva přímo a v merituu této práce pak bude předpokládán také právě výkon přímý, nebude-li tedy výslovně stanoveno jinak.

### **1. 1. 1. 2 Výkon organizačně zprostředkovaný**

Organizačně zprostředkovaný výkon vlastnických práv spočívá ve skutečnosti, že daná majetková práva jsou vykonávána jménem a na účet obce prostřednictvím organizačních subjektů.<sup>16</sup>

V zákoně o obcích je mu dáno málo prostoru<sup>17</sup> a je tedy nutno vyjít ze zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "RPÚR"), který v ustanovení § 23 přiznává obci pravomoc zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, a to k plnění svých zákonných úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Právě zde zmíněná "bezsubjektivnost" znamená to zásadní, co tyto organizační složky charakterizuje.<sup>18</sup>

Oprávnění k dispozicím s majetkem obce se pak organizační složce přiznává zřizovací listinou, která musí obsahovat, v příslušné majetkoprávní rovině, okruh příjmů a výdajů rozpočtu obce s touto složkou související, vymezení majetku ke správě a vlastnímu hospodářskému využití a vymezení majetkových práv umožňujících využívání svěřeného majetku pro účel, pro něž byla zřízena.<sup>19</sup> Fakticky jej pak zpravidla vykonává vedoucí organizační složky.

---

<sup>14</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 482.

<sup>15</sup> Podle údajů MVČR ke dni 1. ledna 2011 z celkového počtu 6246 obcí v České republice mělo 4841 obcí méně než 1000 obyvatel, z toho 3482 méně než 500, z toho 452 méně než 100 obyvatel. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>>

<sup>16</sup> HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 194.

<sup>17</sup> Za zmínku stojí v zásadě jen ustanovení § 35a odst. 1 OZř, z něhož vyplývá možnost zřídit organizační složku.

<sup>18</sup> HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha: Linde Praha, a.s. 2008. s. 27.

<sup>19</sup> Ustanovení § 26 RPÚR.

Skutečnost, že organizační složky nejsou subjekty práva, znamená, že nemohou mít žádný majetek, na druhou stranu však vstupují do právních vztahů, přičemž jednání dané organizační složky je právně vždy jednáním obce, které tak vznikají (mění se, ruší) majetková práva a povinnosti dané obce.<sup>20</sup>

### 1. 1. 1. 3 Výkon právně zprostředkovaný

Právně zprostředkovaný výkon je uskutečňován, narozdíl od organizačně zprostředkovaného, subjekty s právní subjektivitou, tedy příspěvkovými organizacemi obce.<sup>21</sup> Majetková práva jsou vykonávána jménem a na účet těchto organizací.

Úprava příspěvkových organizací je zakotvena v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Samotný zákon o obcích se o příspěvkových organizacích zmiňuje pouze při výhradní kompetenci zastupitelstva zakládat a rušit příspěvkové organizace a schvalovat jejich zřizovací listiny.<sup>22</sup> Příspěvkové organizace zřizují obce pro takové činnosti ve své samostatné působnosti, jež jsou zpravidla neziskové povahy a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu.<sup>23</sup> Naprostou většinu těchto organizací lze tedy najít zejména v oboru školství, kultury, příp. sociálních věcí.

*"Příspěvková organizace je sice právnickou osobou, ale není subjektem vlastnického práva k majetku, který je vlastnictvím jejího zřizovatele a tudíž má k němu jen tolik práv, kolik jí její zřizovatel svěří."*<sup>24</sup> Po cca devíti letech od přijetí zákona, z jehož důvodové zprávy je předchozí věta, však byla odstraněna nejasnost, zda opravdu příspěvkové organizace majetek nabývat mohou či nikoli.<sup>25</sup> Zákonem č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo k novelizaci příslušných ustanovení. Příspěvková organizace nabývá majetek pro obec, která si navíc může stanovit, ve kterých případech je k nabytí majetku třeba předchozího písemného souhlasu obce (§ 27 odst. 4 z. č. 250/2000 Sb.). Vedle toho se však výslovně v ustanovení § 27 odst. 5 RPÚR počítá i s omezeným nabýváním

<sup>20</sup> HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 28.

<sup>21</sup> HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 194.

<sup>22</sup> Ustanovení § 84 odst. 2 písm. d) OZř.

<sup>23</sup> Ustanovení § 27 RPÚR.

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k RPÚR.

<sup>25</sup> Blíže k tomu viz HAVLAN, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7, s. 359.

majetku do vlastnictví příspěvkové organizace, přičemž však tato může nabýt pouze majetek potřebný k výkonu činností pro kterou byla zřízena, a to

- bezúplatným převodem od svého zřizovatele,
- darem s předchozím písemným souhlasem zřizovatele,
- děděním; je však povinna dědictví odmítnout, nemá-li předchozí písemný souhlas zřizovatele,
- a jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele.

Majetek, který příspěvková organizace obdrží bezúplatně od obce, tedy svého zřizovatele, a který by se pro ni stal časem nepotřebným, musí přednostně nabídnout zpět obci (ust. § 27 odst. 5).

Výše zmíněná novelizace RPÚR vedle umožnění nabytí majetku příspěvkovou organizací, pak také nahradila shodnou formulaci předání majetku obce do správy k vlastnímu hospodaření organizací, zavedením nového pojmu "svěřený majetek" příspěvkové organizace a zdůraznila tak v majetkoprávní rovině významný rozdíl mezi organizační složkou a příspěvkovou organizací obce. Příspěvkové organizaci se tak nyní majetek předává k hospodaření. To se projevuje zápisem práva k hospodaření do katastru nemovitostí a při účtování o svěřeném majetku.

Příspěvkové organizace tak již nemůžeme chápat jako právnické osoby postrádající způsobilost být subjektem vlastnického práva, nýbrž subjektem s majetkoprávní způsobilostí omezenou veřejným právem.

#### **1. 1. 1. 4 Svazky obcí**

Poněkud odlišnou formou od právě zmíněných je výkon vlastnických práv svazky obcí.<sup>26</sup> Jsou to právnické osoby *sui generis*, jež mohou být založeny, jak již z názvu vyplývá, pouze obcemi. Svazky obcí podle RPÚR hospodaří s vlastním majetkem, kterým odpovídají za případná porušení svých povinností, ale také s majetkem členské obce, která do něj tento majetek vložila. Obcemi vložený majetek zůstává v jejich vlastnictví. Současně pak na svazky

---

<sup>26</sup> Svazky obcí jsou historicky zakládány převážně za účelem výstavby vodovodních a kanalizačních systémů, případně v současné době i za účelem regionální podpory cestovního ruchu.

obcí nelze převést ani majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena obecnímu zastupitelstvu.<sup>27</sup> Co se tedy majetku obce jako takového týče, je zde obdobná pozice jako u příspěvkových organizací.<sup>28</sup>

## 1. 2 Majetek obcí

Bylo již konstatováno, že obec jako veřejnoprávní korporace má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodáří. Tento majetek je do jisté míry jedním z předpokladů uskutečňování cílů, resp. plnění úkolů, jež mají obce sledovat.<sup>29</sup> Vyjádření této ekonomické samostatnosti představuje jeden ze základních neopominutelných aspektů skutečné územní samosprávy. Lze tedy konstatovat, že *"ekonomická autonomie územní samosprávy představuje jeden z pilířů moderního demokratického státu jako státu svobodného"*.<sup>30</sup>

Jak již bylo naznačeno shora, postavení obce v majetkoprávních vztazích, co by právnické osoby veřejného práva, je významně obměněno zvláštní právní úpravou. Ta však směřuje do oblasti hospodaření a nakládání s majetkem, nikterak obec neomezuje v samotném právu na vlastnictví žádného druhu majetku. Je tedy pouze na úvaze obce, resp. jejích orgánů, zda považují za vhodné vlastnit ten který majetek a žádná právní úprava jí v tom nemůže zabránit. Jedinou možnou výjimkou by mohl být zvláštní zákon upravující vlastnictví k některým věcem pouze pro stát či určené právnické osoby.<sup>31</sup> Obdobně by však obec v souladu s touto klauzulí mohla být jako určená právnická osoba výhradním vlastníkem určitého majetku.<sup>32</sup>

Majetek se tradičně dělí na majetek hmotný a nehmotný. Toto vymezení vyplývá z ustanovení § 118 občanského zákoníku, který za předmět občanskoprávních vztahů považuje věci (tedy majetek hmotný) a práva nebo jiné majetkové hodnoty (majetek

---

<sup>27</sup> Ustanovení § 38 odst. 2 RPÚR.

<sup>28</sup> Blíže ke svazkům obcí viz HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 44-47.

<sup>29</sup> Sledovanými cíly jsou tedy především péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, a to při současné ochraně veřejného zájmu.

<sup>30</sup> KADEČKA, S. *Pocita Petru Průchovi*. Praha : Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o. 2009. s. 192.

<sup>31</sup> S takovým zvláštním zákonem počítá ustanovení § 125 odst. 2 OZ, do dnešní doby však nebyl žádný speciální právní předpis upravující konkrétněji tuto problematiku přijat.

<sup>32</sup> Mimo OZ pak tuto možnost uvádí i čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když výslovně jako s výhradními vlastníky určitého majetku počítá s obcemi - *"Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob"*.

nehmotný). Pod hmotný majetek je pak nutno zařadit i speciálně zmíněné byty a nebytové prostory.

### **1. 2. 1 Věci**

Věc jako taková není v právním řádu definována, rozumí se jí však ovladatelné hmotné předměty a ovladatelné přírodní síly, které mají tzv. užitnou hodnotu, tedy uspokojují lidské potřeby.

Věci rozděljuje občanské právo na věci movité a nemovité. Věcmi nemovitými jsou podle ustanovení § 119 OZ pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Věcmi movitými pak všechny ostatní.

#### **1. 2. 1. 1 Věci movité**

Definice movitých věcí není v občanském zákoníku upravena a tak *a contrario* jsou jimi všechny věci, které nejsou věcmi nemovitými. Pro nakládání s movitými věcmi téměř žádné zvláštní omezení ani povinnosti pro obce předpisy správního práva nestanoví.<sup>33</sup>

#### **1. 2. 1. 2 Věci nemovité**

Věcí nemovitou je pozemek a stavba spojená se zemí pevným základem. Co se rozumí stavbou není občanským zákoníkem definováno. Postupem času přinesla odpověď judikatura a také zřejmě praktické potíže při řešení právních sporů za někdejší nedostatečné právní úpravy. Stavbou je tedy výsledek stavební činnosti, v němž je stavba vybudována minimálně do stadia, kdy lze jednoznačně a nezaměnitelně rozpoznat dispoziční řešení alespoň prvního nadzemního podlaží.<sup>34</sup> V podobném duchu hovoří i dnešní katastrální zákon, když za rozestavěnou budovu považuje *budovu v alespoň takovém stupni rozestavěnosti, že již je patrné stavebně technické a funkční uspořádání prvního nadzemního podlaží, pokud jí dosud nebylo přiděleno číslo popisné nebo evidenční, a u budovy, které se číslo popisné nebo*

---

<sup>33</sup> Snad jediným ustanovením, které obci nařizuje, jakým způsobem by měla či neměla naložit se svým movitým majetkem je § 39 odst. 2 OZ, který ukládá obci sjednat při úplatném převodu majetku cenu v místě a čase obvyklou. Mimo omezení či povinnosti obce však lze zmínit povinnost příspěvkové organizace požádat o předchozí souhlas s pořízením movité věci v hodnotě, přesahující částku stanovenou zřizovací listinou, do které může organizace pořizovat majetek zcela samostatně.

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2002, sp.zn. 22 Cdo 2534/2000.

*evidenční nepřiděluje, pokud dosud nebylo započato s jejím užíváním.*<sup>35</sup> Stavbou jako věcí v právním smyslu tedy může být jak stavba dokončená, tak stavba pouze rozestavěná. Podobně až soudní praxe musela odpovědět na otázky, kdy je stavba pevně spojena se zemí. Určitou náповědu pro takové posouzení přdestřel ve svém nálezu Ústavní soud<sup>36</sup>, přesto je však tuto skutečnost nutno posuzovat vždy individuálně. Samy obecné soudy si za tímto účelem nechávají zpravidla vypracovat znalecký posudek.

Pojem pozemku vymezuje ustanovení § 27 katastrálního zákona, a to jako *část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu využití pozemků.*

### **1. 2. 1. 3 Pozemní komunikace**

Specifickou nemovitou věcí jsou pozemní komunikace, jejichž úprava je obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V minulosti byly pozemní komunikace považovány vždy za součást pozemku, přestože již v původním znění zákona v ustanovení § 17 odst. 3 (nyní odst. 2) bylo počítáno s možností výstavby pozemní komunikace na cizím pozemku. Judikatura domněnky o komunikaci jako samostatné věci potvrdila rozhodnutím občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu České republiky rozsudkem z 11.10.2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005. Z něho vyplývá, že místní komunikace mohou být stavbou a lze na ně tedy pohlížet jako na samostatné předměty právních vztahů. Je pak zřejmé na konkrétním posouzení, kdy je taková místní komunikace již stavbou a kdy součástí pozemku, vždy samozřejmě s ohledem na provedené stavební práce.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Ustanovení § 27 písm. l) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "KatZ").

<sup>36</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/2001. "Jde-li o stavbu spojenou se zemí pevným základem či nikoliv, je třeba vždy posoudit podle okolností konkrétního případu. Přitom "spojení se zemí pevným základem" je možno stručně charakterizovat tak, že věc nesmí být oddělitelná od země, aniž by došlo k porušení věci. Pevné spojení věci se zemí musí být zároveň takové, aby bylo schopno odolat zejména účinkům přírodních vlivů dané lokality na věc a účinkům vlastního působení věci. Z hlediska stavebního je pevný základ základovou prostorovou konstrukcí geometricky a fyzikálně jednoznačně vymezenou a definovanou, a to pro konkrétní stavební objekt, v konkrétní lokalitě a v konkrétních vnitřních a vnějších podmínkách. Je zřejmé, že posouzení existence pevného základu konkrétní stavby je otázkou odbornou, k níž soud zpravidla nemá dostatek odborných znalostí, a proto je třeba v rámci dokazování provést důkaz znaleckým posudkem či odborným vyjádřením."

<sup>37</sup> Podrobněji k definici místní komunikace jako samostatné věci a k možnostem rozdílných interpretací viz BALÁK, F. K povaze a vlastnictví pozemní komunikace. *Právní rozhledy*. 2008, č. 20, s. 754-757.



Celkem zásadní jsou však tyto otázky pro obce. Zákon o pozemních komunikacích stanoví v § 9 odst. 1, že vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Z minulosti, ať už pozůstatkem nedokonalosti zápisů v pozemkových knihách, nedigitalizovaným katastrem nemovitostí, příp. majetkovými restitucemi, se však mnoho pozemků jiných vlastníků nachází právě pod místními komunikacemi. Jedná se tedy o stavbu v majetku obce na cizím pozemku a obec je tak vystavena požadavku vlastníka pozemku za bezdůvodné obohacení za užívání pozemku v jeho vlastnictví. Možností je samozřejmě také systematický odkup takových pozemků, opět je to však vynucená investice finančních prostředků obce, která by mohla být v zájmu občanů použita zcela jistě mnohem účelněji.

Dalším problémem obcí ve vztahu k pozemním komunikacím je pak od roku 2009 nově zavedená odpovědnost vlastníka chodníku, zpravidla tedy obce<sup>38</sup>, za škodu vzniklou v důsledku vad ve schůdnosti chodníku. V minulosti za tuto škodu odpovídal vlastník přilehlé nemovitosti. Tím obcím vznikly další, tentokrát okamžité, náklady nad rámec dřívějších rozpočtů. Některé obce k této nové povinnosti přistoupily zodpovědně a chodníky řádně udržují, příp. na jejich údržbě spolupracují s uvědomělými občany, vlastníky sousedních budov. Negativní dopad však tato změna také přinesla, některé obce se dostatečně pojistily pro případ možné náhrady škody, chodníky osazují informačními cedulkami o tom, že se příslušný chodník v zimě neudržuje a o stav chodníků se v zimě nestarají.

### **1. 2. 2 Byty a nebytové prostory**

Byty a nebytové prostory jsou hmotným majetkem svého druhu a jako takové je za samostatnou věc v podobě tzv. jednotek považuje zvláštní zákon. Tím je z. č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vztahy k bytům a nebytovým prostorům (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů. Jednotka je pak reálně vymezená část domu, která má samostatný vchod.

Podobně jako u staveb, lze i u jednotek hovořit o rozestavěných jednotkách jako majetku. To bude v případě, kdy se příslušná rozestavěná jednotka, resp. místnost či soubor

---

<sup>38</sup> Ustanovení § 12 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že "pokud nejsou samostatnými místními komunikacemi, jsou součástí místních komunikací též přilehlé chodníky, chodníky pod podloubími, veřejná parkoviště a obratiště, podchody a zařízení pro zajištění a zabezpečení přechodů pro chodce".

místností bude nacházet v rozestavěném domě, který bude v takovém stupni rozestavěnosti, že již bude navenek uzavřen obvodovými stěnami a střešní konstrukcí.<sup>39</sup>

### **1. 2. 3 Jiná práva a majetkové hodnoty**

Bylo již uvedeno shora, že obci nelze upřít právo na žádný druh majetku. Proto vedle právě popsaných předmětů majetkoprávních vztahů, může být obec také vlastníkem práv či jiných majetkových hodnot.

Práva jsou majetkem v tom případě, lze-li je vyjádřit penězi. Nejvýznamnějším typem majetkových práv, který se v obecních seznamech majetku vyskytuje v největší míře, jsou pohledávky. Obecné vymezení pohledávek nalezneme v ustanovení § 488 občanského zákoníku. V rámci obecních účetních osnov pak obce vedou pohledávky za svými občany zpravidla z důvodu neuhrazených pokut, místních poplatků (za sběr a svoz komunálního odpadu především) a svou souhrnnou výší zejména pohledávky z nájemného z bytů.

Typickým příkladem jiné majetkové hodnoty je pak účast obce v právnických osobách, zejména obchodních společnostech.

Od majetkové problematiky nelze oddělit ani závazky, které na sebe může obec přijmout. Závazky obcí zásadně vznikají z jejich činnosti, příp. souvisejí s jejich majetkem.<sup>40</sup>

### **1. 3 Nabývání majetku**

Majetek, který obec vlastní za účelem péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, je nutno udržovat, řádně s ním hospodařit a nakládat. Vedle toho je pak samozřejmostí, že přirozenou cestou obec o majetek také může přijít, případně se majetku jako nepotřebného zbavit. Proto musí obec také opětovně majetek nabývat, příp. v souladu s politikou rozvoje nabývat majetek strategický.

---

<sup>39</sup> Ustanovení § 2 písm. e) a f) zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vztahy k bytům a nebytovým prostorám (zákon o vlastnictví bytů).

<sup>40</sup> Podrobněji k závazkům obcí viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 63-66.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že o nabývání majetku se jedná v případě, že subjekt, od kterého obec majetek nabývá, je samostatnou právnickou osobou s neomezenými vlastnickými právy. Obec tedy nemůže nabýt majetek od své organizační složky, v zásadě ani od své příspěvkové organizace. Stejně tak vzájemně dvě příspěvkové organizace stejného zřizovatele nemohou v zásadě nabýt svůj majetek, neboť opět obě hospodaří s majetkem obce.<sup>41</sup> Co se týká majetku, který by mohly mít příspěvkové organizace ve svém vlastnictví, ten jak bylo již uvedeno by jako nepotřebný musel být nabídnut nejprve obci.

### **1. 3. 1 Nabývání smlouvou**

Nejčastějším důvodem nabytí majetku obcí bude logicky smlouva, a to v režimu občanského nebo obchodního zákoníku, příp. v režimu zvláštního právního předpisu. Takovým předpisem je především zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Pro smluvní nabývání majetku lze v zákonné úpravě najít jen velmi málo správněprávních pravidel či omezení.

Obec může majetek nabýt cestou úplatnou či bezúplatnou. Při bezúplatném převodu nabývá obec majetek zejména na základě darovací smlouvy. Důležitá je skutečnost, že o darovací smlouvě, příp. smlouvy o smlouvě budoucí darovací rozhoduje vždy zastupitelstvo. Na první pohled se může zdát, že rozhodování zastupitelstva by v tomto případě mohlo být zbytečné, když obec dostává něco zdarma. Opak je však pravdou. Právě v tomto případě, kdy lze podlehnout klamu bezúplatného nabytí majetku, by zastupitelstvo mělo rozhodovat nanejvýš uvážlivě a zajistit si pro své rozhodnutí maximum podkladů. Nejednou se stalo, že obec takto neuváženě nabyla bezcenný majetek, o který následně za nemalé peníze musela pečovat, příp. jej rekonstruovat. Co se nabytí movitých věcí týče, je takové rozhodnutí ponecháno na radě obce.

Za úplatu by pak obec měla nabývat jen takový majetek, který bude využívat k plnění svých funkcí a úkolů. Zásadní otázkou úplatného nabývání majetku je zcela logicky výše

---

<sup>41</sup> V podrobnostech viz tamtéž s. 67.

ceny.<sup>42</sup> Ocenění nabývaného majetku by pak mělo být zajištěno znaleckým posudkem, zejména u nemovitostí. V některých případech si obec jistě může zajistit vyjádření osoby odborně způsobilé, zajistí si tak relevantní odhad ceny a ušetří tak náklady na pořízení znaleckého posudku. O rozhodování zastupitelstva a rady ohledně úplatného převodu pak platí shora uvedené stejně.

Zvláštním druhem smluvního nabytí majetku upravuje zákon o veřejných zakázkách. Ve svém § 7 odst. 1 vymezuje veřejnou zakázku jako *zakázku realizovanou na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací*. Veřejná zakázka pak musí být realizována na základě písemné smlouvy. V rámci obecního hospodaření stojí za pozornost možnost, resp. z hlediska transparentnosti spíše vhodnost stanovení místních pravidel pro zakázky malého rozsahu a případnou možnost realizace veřejných zakázek formou tzv. e-aukcí, tedy dynamického nákupního systému.<sup>43</sup> V zákonné úpravě jsou pak stanoveny jednotlivé podmínky, za nich může být zakázka řádně realizovaná.<sup>44</sup>

### 1. 3. 2 Nabytí majetku jinými způsoby

Není vyloučeno, aby obec nabyla svůj majetek jakýmkoli jinými způsoby než shora uvedenými. Z těch, které stojí za zmínku v této práci, jsou nabývání zákonem či ze zákona, nabývání děděním ze závěti či rozhodnutí orgánu.

Rozhodnutí příslušného orgánu jako způsob nabytí majetku obce může nastat zejména v případech, se kterými počítá zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění.<sup>45</sup>

Zákonným dědicem dle občanského zákoníku být obec nemůže, avšak není vyloučeno dědění ze závěti. Dojde k tomu především v případech, kdy např. významný občan odkáže

---

<sup>42</sup> Blíže o zásadách oceňování majetku a o předpisech souvisejících viz PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : MANAGEMENT PRESS. 2004. s. 354-355 případně viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 70-71

<sup>43</sup> Např. URL <<http://www.proe.biz/>>

<sup>44</sup> V podrobnostech k úpravě veřejných zakázek viz zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, případně viz PODEŠVA, Vilém. *Zákon o veřejných zakázkách : komentář*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. a další odborná literatura.

<sup>45</sup> Ustanovení § 24 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

"své" obci část svého majetkového jmění, např. sbírku uměleckých předmětů pro místní muzeum, apod.<sup>46</sup>

Posledním z vyskytujících se jiných způsobů nabývání je nabývání zákonem a ze zákona. Rozdíl je v tom, že při nabývání zákonem je nabývacím titulem přímo zákon, při nabývání na základě zákona jde spíše o stanovení zákonných podmínek, při jejichž splnění se obec stane vlastníkem určených věcí (např. nabytí vlastnictví k věci ztracené).<sup>47</sup>

Z historického pohledu k nejdůležitějšímu zákonu, na jehož základě přešlo vlastnické právo některých vybraných věcí na obce, patří zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů. Byl to základní předpis, který při novodobém utváření místních samospráv umožnil obcím nabytí majetku, který se tak stal podstatou jejich ekonomického aspektu.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> V současnosti je nejvíce znám spor města Moravský Krumlov s Hlavním městem Praha o umístění obrazové série Slovácká epopej od Alfonse Muchy, kterou malíř odkázal městu Praze.

<sup>47</sup> K některým aspektům nabývání majetku na základě zákona viz HAVLAN, P. *Veřejný majetek*. Brno : Masarykova univerzita Brno. 2008. s. 55-58.

<sup>48</sup> Další obdobné zákony viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. 93-98.

## 2 HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM OBCÍ

Bylo již výše popsáno, že obce jako veřejnoprávní korporace disponují vlastnickými právy, mají tedy vlastní majetek a s tím samozřejmě spojené právo s takovým majetkem hospodařit. Zároveň však je nutno mít na paměti a zdůraznil tak i Ústavní soud, že obce, i když vystupují ve věcech práva soukromého, neustále jsou svojí podstatou korporacemi veřejnoprávními a jejich jednání tedy nelze posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti.<sup>49</sup> Obce jsou tedy oproti jiným subjektům při hospodaření s majetkem částečně omezeny. Tato omezení mají především přispět k tomu, aby obce v každé době hospodařily a nakládaly s majetkem obce v souladu s cíli, které má obce při svém jednání sledovat.

Základní úprava hospodaření obcí, která tato omezení, resp. povinnosti obsahuje, je zakotvena v ustanovení § 38 a násl. OZř. V souvisejících právních předpisech jsou pak tyto základy konkretizovány.<sup>50</sup>

### 2. 1 Povinnost využívat majetek obce účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti

Již s ohledem na umístění této zásady v zákonné úpravě, § 38 odst. 1 věta první, je zřejmé, že jí zákonodárce přikládal velkou důležitost. Problém je však v pojmech, které jsou do značné míry velmi subjektivní. Definice pojmů jako takových v zákoně o obcích chybí. Míra účelnosti a hospodárnosti však v každém případě musí být vztažena vždy na tu kterou konkrétní obec a konkrétní majetek. S pojmy účelnost a hospodárnost nám pak pomůže ustanovení § 2 zákona č. 320/2001 Sb., zákona o finanční kontrole<sup>51</sup>, který je pro svoje účely definuje takto:

- hospodárnost jako *takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,*

- účelnost jako *takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.*

---

<sup>49</sup> Podrobnosti v nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

<sup>50</sup> Takovými zákony jsou např. RPÚR, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a další.

<sup>51</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

S ohledem na obecnost definic shora i na jejich zařazení pouze do zákona o finanční kontrole by pak záleželo především na orgánech obce, jakým způsobem posoudí konkrétní případ hospodaření za účelný a hospodárný. Zákonodárce tak alespoň nastavil určité limity, kterými jsou dle OZř zájem obce, resp. veřejný zájem, a úkoly vyplývající ze zákonem vymezené působnosti. Zájem obce je však stejně obtížně uchopitelný jako účelnost a hospodárnost, i když tento pojem už OZř zná a definuje jej v ustanovení § 2 odst. 2.<sup>52</sup>

V zájmu obce je tedy takové hospodaření, které povede nebo alespoň prokazatelně směřuje ke všestrannému rozvoji území obce a k uspokojování potřeb občanů obce. Při prosazování vlastního zájmu obce však musí být také chráněn veřejný zájem. Obec je tedy povinna při hospodaření a nakládání s majetkem nalézt rozumný kompromis svých zájmů a úkolů vyplývajících z působnosti přenesené.<sup>53</sup>

Bohužel díky tolik očekávané decentralizaci veřejné správy však stát na obce přenáší čím dál více pravomocí, ovšem prostředky na jejich plnění stejnou měrou nerostou. Občané obce a jejich potřeby (ovšem ty z přenesené působnosti) jsou tedy naplňovány v blízkosti jejich bydliště, ale obce (ty, které vykonávají více přenesené působnosti než ostatní) na tento veřejný zájem musejí doplácet z prostředků na svůj vlastní rozvoj. První pomyslnou vlašťovkou je připravovaný převod vyplácení některých sociálních dávek z obcí na úřady práce.

Závěrem lze souhlasit s Mgr. Váňou, že hospodárností se pro účely obecního zřízení rozumí, že by při nakládání s majetkem pro stanovený účel nemělo docházet ke zbytečnému plýtvání".<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> "Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem."

<sup>53</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 221.

<sup>54</sup> Tamtéž s. 222 - stanoveným účelem je pak nutno rozumět účel vymezený ustanovením § 2 odst. 2 OZř.

## **2. 2 Povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a povinnost chránit majetek obce před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím nebo před neoprávněnými zásahy**

Ustanovení § 38 odst. 1 věta druhá obcím ukládá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Zachováním majetku lze obecně rozumět nesnižování jeho hodnoty. Konkrétně tedy jeho běžné opravy a úpravy. I zde je však nutno stále zachovávat účelnost a hospodárnost takových oprav či úprav. Například oprava či výměna oken na budově obecního úřadu za cenu nepoměrně vyšší než je cena běžná nebude péčí hospodárnou.

Rozvojem majetku by obce měly rozumět svoji neustálou snahu, připouští-li to samozřejmě povaha majetku, tento zkvalitnit a případně množstevně zvětšit. Takovým zvětšením majetku, který zároveň bude jak účelným, tak i hospodárným by mohl být považován výkup cizích pozemků pod místní komunikací.<sup>55</sup>

Péčí o zachování obecního majetku je do jisté míry i jeho ochrana před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Povinnost k takové ochraně je dána obcím ustanovením § 38 odst. 2 větou první.

Pokud by nebyl obecní majetek řádně opravován, došlo by zcela nepochybně po určité době k tak zásadnímu opotřebení, že by se do jisté míry dalo hovořit o jeho zničení. Jistým druhem ochrany před poškozením by pak mohl být v dnešní době velmi potřebný antigrafitový nátěr obecních nemovitostí. Ze zkušenosti lze však pochybovat o jeho bezchybné účinnosti a naskytá se tak otázka, zda se obci v těchto případech nevyplatí spíše jiný prostředek ochrany, nikoli však již preventivní, a to pojištění majetku. Zde je pak prostor pro obec k úvaze, zda se chovat více účelně nebo více hospodárně.

Vedle fyzické ochrany majetku ve formě oprav a úprav obecního majetku má také význam bezpečnost jednotlivých věcí. Tedy u věcí movitých řádná péče jednotlivými zaměstnanci obce, jejich zajištění vhodným uložením, ochranou před povětrnostními vlivy a také řádnou ostrahou (zabezpečovací systémy jsou dnes snad již samozřejmostí).<sup>56</sup> Ochrana se

---

<sup>55</sup> Viz pododdíl 1. 2. 1. 3 Pozemní komunikace

<sup>56</sup> V podrobnostech k opravám a úpravám a k fyzické ochraně majetku viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 136-140.



však netýká jen majetku hmotného, ale obec je povinna ochraňovat také svůj majetek nehmotný, tedy různé databáze, informace uložené v osobních počítačích, ale také práva k dílům autorským.

Zákon pak také zmiňuje v ustanovení § 38 odst. 6 ochranu před neoprávněnými zásahy do obecního majetku. Takovými mohou být a v praxi také nejčastější jsou nepovolený zábor veřejného prostranství či neoprávněné užívání majetku obce.<sup>57</sup>

Ochrana majetku vždy musí být přímo úměrná vnějším okolnostem a musí vždy ctít zásadu účelnosti a hospodárnosti. Náklady na ochranu majetku by pak měly být přímo úměrné hodnotě příslušného obecního majetku, o který se jedná.<sup>58</sup>

### 2.3 Povinnost vést evidenci svého majetku

Zákon o obcích stanoví v § 38 odst. 1 věta třetí povinnost vést evidenci obecního majetku. Přitom se příslušné ustanovení odkazuje na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.<sup>59</sup> Nutno však také reflektovat povinnost evidovat majetek v katastru nemovitostí.

Zákon o účetnictví je tedy klíčovým předpisem při evidenci majetku obcí. Účtováním se rozumí vedení údajů o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv. Podle ustanovení § 7 zákona jsou obce, zde označené jako účetní jednotky, *povinny vést účetnictví tak, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky.*

Nestačí však majetek pouze účetně evidovat, neboť mohou vznikat odchylky od skutečného stavu majetku a závazků s majetkem vedeným v účetnictví. Z tohoto důvodu existuje relativně samostatná povinnost obcí provádět inventarizaci. Vlastní úprava provádění inventarizací je obsažena v zákoně o účetnictví.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Viz dále v podkapitole 2. 5 Povinnost obce včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.

<sup>58</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář.* Praha : C. H. Beck, 2008. s. 223.

<sup>59</sup> Povinnost obcí vést účetnictví vyplývá také z § 2 odst. 2 RPÚR.

<sup>60</sup> Zejména ustanovení § 29 a 30 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Povinnost nechat evidovat nemovitý majetek v katastru nemovitostí vyplývá u obecné právní úpravy evidence nemovitostí.<sup>61</sup> Obec musí katastrálnímu úřadu do 30 dnů od jejich vzniku ohlásit změny údajů zapisovaných do katastru nemovitostí a předložit listinu, která takovou změnu dokládá. Do katastru nemovitostí se v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 písm. g) zapisují také oprávnění příspěvkové organizace zřízené obcí s určitým nemovitým majetkem hospodařit.

V souvislosti s vedením katastru pak mají obce i jiné povinnosti, například spolupracují s katastrálním úřadem na obnově katastrálního operátu či pečují o trvalé označení územních hranic obcí.

## **2. 4 Povinnost neručit za závazky fyzických a právnických osob**

Praxe v hospodaření obcí ukázala, že velkým problémem jsou případy ručení obcí za závazky podnikatelů působících v příslušné obci. V případě jejich podnikatelského neúspěchu pak v návaznosti na prohlášený konkurz obce přišly o majetek velké hodnoty. Po této zkušenosti tedy nejprve zákonodárce obcím možnost ručení za závazky fyzických a právnických osob zrušil, poté však s ohledem na některé podmínky státní intervenční politiky tento zákaz zmírnil, a to uvedením šesti explicitních výjimek.<sup>62</sup>

Obce tedy nesmí ručit za závazky fyzických a právnických vyjma:

- *závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu*; tato výjimka vychází se shora uvedené politiky podpory investičních akcí v obcích ze strany státu, především se dotýká otázek financování bydlení a technické infrastruktury. Smlouvu o úvěru pak upravuje obchodní zákoník.

- *závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí*; úvěrová smlouva dle tohoto ustanovení musí být účelově vázána na investici do obecního nemovitého majetku. Bude se jednat zejména o rekonstrukce budov pronajatých jiným osobám, zpravidla se závazkem provést na pronajatých nemovitostech rozsáhlé rekonstrukční práce.

---

<sup>61</sup> Základními předpisy obecné právní úpravy evidence nemovitostí jsou zejména KatZ a zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>62</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 137-138.

- *těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát*; zde lze logicky hovořit pouze o ručení za právnické osoby, tedy zpravidla příspěvkové organizace příslušné obce.

- *těch, v nichž míra účasti jí samé nebo společně s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50%*; narozdíl od předchozího ustanovení, tato ručitelská možnost se dotýká obchodních společností, v nichž je obec společníkem, přičemž sama obec, příp. společně s jinými územními samosprávnými celky či státem, musejí vlastnit většinu základního jmění příslušné obchodní společnosti. Obdobně se pak toto ustanovení vztahuje i na jiné právnické osoby s účastí obce, např. společenství vlastníků jednotek, družstva, svazky obcí, apod.

- *bytových družstev*; a to bez rozdílu, zda bytových družstev s nějakou (jakoukoli) účastí obce nebo zcela bez majetkových vazeb na takové bytové družstvo.

- *honebních společenstev*; obce zde ručí buď jako členové honebního společenstva, to v případě, že vlastní honební pozemky v příslušné honitbě, příp. mohou převzít ručitelství závazek i smluvně.<sup>63</sup>

Převzetí ručitelství závazku pak musí proběhnout zcela v souladu se shora uvedenými podmínkami, ale také s ostatními aspekty rozhodování. Rozhodování o převzetí ručitelství závazku je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva obce. Bez splnění shora uvedených podmínek je tedy takové převzetí ručení absolutně neplatné.

## **2. 5 Povinnost obce včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení**

Tato povinnost v zásadě navazuje na povinnost ochrany obecního majetku. Respektive pro případy, kdy se nepodařilo řádně majetek obce ochránit a dojde ke škodě na tomto majetku, je povinností obce uplatnit náhradu škody. V praxi pak, podobně jako samotná ochrana, zatěžuje tato povinnost příslušné zaměstnance obce, kteří mají majetkové záležitosti ve svém referátu, zastupitele v jakékoli pozici však nevyjímaje. Stejně je nutno hovořit i o vydání bezdůvodného obohacení, se kterým se obce v praxi nejčastěji setkají při nájmech nemovitostí, zejména bytů. Při ukončení nájemní smlouvy, nevyklizení předmětu nájmu a při

---

<sup>63</sup> Je však otázkou, jaký úmysl zákonodárce při novelizaci sledoval, zda ručení za honební společenstva, v nichž je obec členem, jak také předpokládá ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, anebo ručení obcí za jakákoli honební společenstva. Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 229.

jeho neplacení již nelze žalovat pro neplnění nájemní smlouvy, nýbrž pro vydání bezdůvodného obohacení, neboť předmět nájmu je užíván bez právního důvodu.

Důležitým pojmovým znakem této povinnosti je pak ono na první pohled nenápadné slůvko "včas". Odborná literatura se přiklání, resp. je víceméně jednotná, v názoru, že "včasnost" je nutno chápat jako "bezodkladnost" uplatnění práva obce, tedy obdobně jako jinde používaný pojem "bez zbytečného odkladu".<sup>64</sup> V některých případech bych se však klonil k názoru, že pojem včas postačí vyložit jako "v době před promlčením práva", a to zejména právě u oněch neuhrazených plateb odpovídajících výši nájmu, když nebude příliš efektivní a hospodárné, uplatňovat právo na vydání bezdůvodného obohacení na základě např. každého neuhrazeného měsíce užívání předmětu nájmu.

## **2. 6 Povinnost trvale sledovat plnění závazků dlužníků a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv**

Poslední z povinností obce při hospodaření s majetkem je výslovně uvedená v ustanovení § 38 odst. 6 OZř. Zahrnuje v sobě v zásadě vše předchozí, tedy povinnost hospodárnosti nakládání s obecním majetkem a obranu před jeho možným zmenšením, zabezpečení evidence majetku, resp. zde majetkových práv v podobě pohledávek obce i včasnost uplatňování jednotlivých práv obce.

Pouze zastupitelstvo je oprávněno vzdát se určitého práva, příp. prominout pohledávku vyšší než 20tis. Kč (do této částky může rozhodovat rada) a bez takového rozhodnutí musí příslušní zaměstnanci obce činit takové kroky, aby tedy zejména pohledávky byly včas a řádně uplatňovány. Pokud by došlo k promlčení pohledávky či její části z důvodu na straně zaměstnance obce, je pak nutno na takovém zaměstnanci uplatňovat dle předchozí zmíněné povinnosti náhradu škody.

Při vymáhání pohledávek jako takových je pak třeba zvažovat hospodárnost a účelnost jednotlivých postupů. Dobrým příkladem z praxe může být např. pohledávka z neuhrazeného poplatku za komunální odpad, kdy je na zvážení obce, zda se dát cestou mnohdy neúspěšné a

---

<sup>64</sup> Srovnej HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 148, KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 143-144, VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 231.

potom i pro obec drahé exekuce nebo pohledávku přímo zpeněžit jejím prodejem.<sup>65</sup> Zároveň je nutno dbát i na pravidelnou kontrolu insolvenčního rejstříku, neboť v případě prohlášení úpadku dlužníka se k pozdě podaným přihláškám nepřihlíží a obec v podobě věřitele pak nebude mít k dispozici žádné právní nástroje, jak se domoci uhrazení pohledávky.<sup>66</sup>

## 2. 7 Omezení užívání majetku

Podobně jako mají vlastníci stejná práva, mohou mít i bez ohledu na jejich soukromoprávní či veřejnoprávní podstatu stejné povinnosti. Takové povinnosti či omezení jsou stanoveny předpisy práva veřejného. Nejobecněji je upravuje Listina základních práv a svobod, která hovoří v čl. 11 odst. 3 o výkonu vlastnického práva, které nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí. Další omezení, resp. pravidla pro přípustné užívání či nakládání s majetkem (např. omezení užívání motorových vozidel, střelných zbraní, apod.), pravidla pro výkon vlastnických práv např. v určitém území (chráněné území či ochranné pásmo), příp. pravidla tzv. susedských práv (zdržení se všeho, čím by mohl obtěžovat jiného nad míru přiměřenou poměrům) lze pak nalézt v různých zákonných předpisech.

S ohledem na historickou existenci obcí se tyto mohou celkem často setkat s veřejnoprávním omezením obce jako vlastníka nemovitosti prohlášené za kulturní památku.<sup>67</sup> Dalším případem veřejnoprávního omezení vyplývajícího ze zvláštního zákona je oprávnění vlastníka či provozovatele vodovodu a kanalizace vstoupit na pozemek jiného vlastníka za účelem plnění svých povinností s provozem takového zařízení.<sup>68</sup> Jiná zákonná omezení vlastníků lze nalézt průřezově v ostatních zvláštních právních předpisech, např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, či zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vždy ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>65</sup> Zde je nutno upozornit na skutečnost, že pohledávky vzniklé při výkonu přenesené působnosti obce nezle převádět. V podrobnostech k tomu viz Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 8/2006 ze dne 10. 5. 2006, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>66</sup> Blíže k tomuto tématu viz POSPÍŠIL, P. Jak na pohledávky obce nebo kraje. *Moderní obec*. Praha : Economia. 2010, č. 11. s. 44-45.

<sup>67</sup> "Vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu." Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>68</sup> Ustanovení § 7 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů. Podrobněji k této problematice viz např. ŠTRAUS, J. Práva k cizím nemovitostem pro inženýrské sítě veřejné technické infrastruktury. *Právní rozhledy*. 2008. č. 10. s. 362-367.

### 3 NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM

Nakládání s majetkem obcí v zásadě znamená možnost volného použití obecního majetku dle rozhodnutí příslušného orgánu obce. Stejně jako hospodaření s majetkem jako takové, i ono užší vymezení v podobě samotného nakládání s obecním majetkem má však s ohledem na veřejnoprávní charakter obce své stanovené podmínky a omezení. Nebude tedy úlohou této kapitoly podrobně rozebírat možnosti nakládání s majetkem, jako je jeho prodej, směna, darování, povahově tedy převody vlastnictví, příp. pronájem či výpůjčka, povahově pak přenechání do užívání jiným osobám. Ty jsou totiž v zásadě rovné běžným soukromoprávním subjektům a jako instituty práva soukromého jsou upraveny především v občanském a obchodním zákoníku.

Obecně ale ve vztahu k právním úkonům je nutné se zaměřit na orgány obce, které jsou oprávněny o uzavření příslušného smluvního vztahu rozhodnout, jejich vztah a možnosti přesunu některých pravomocí mezi jednotlivými orgány obce.

Neméně důležitou je otázka definice majetku, který obec může převádět, příp. přenechat do užívání třetím osobám. S takovým majetkem, pro základní cíle a smysl obce v zásadě nepotřebným, by se primárně dispozice jako takové měly týkat. Majetek, jež obec nezbytně potřebuje k zabezpečení svých cílů nemůže, resp. neměl by být předmětem prodeje či pronájmu.

Nejdůležitější povinnost obcí při nakládání se svým majetkem, která je nejvýraznějším správněprávním omezením obcí při volném použití jejich majetku je pak v zákoně o obcích upravená povinnost zveřejňovat záměr obce o budoucí dispozici s nemovitým majetkem obce, tedy ještě před samotným rozhodnutím o konkrétním právním úkonu.

Stanovení těchto omezení, resp. zvláštních podmínek ve vztahu k obecné úpravě jednotlivých smluvních vztahů při majetkových dispozicích, má zcela nepochybně svůj význam a mělo by přispět k tomu, aby s majetkem obce bylo nakládáno v souladu s cíli a úkoly, které má obec z pohledu veřejného práva sledovat. Jedná se tedy v zásadě o jakási

procesní pravidla, kterými musí obec projít a řádně je splnit před rozhodnutím o nakládání se svým majetkem.<sup>69</sup>

### 3. 1 Orgány obce a jejich pravomoc při nakládání s obecním majetkem

Úprava nakládání s majetkem obce, která není v zákoně o obcích soustředěna na jednom místě, ale je poněkud roztržštěná, stanoví jednotlivým orgánům obce pravomoci v této oblasti. Rozhodnutí povolaného orgánu je důležité, resp. je podmínkou platnosti budoucího právního úkonu obce. Ustanovení § 41 odst. 2 OZř stanoví, že *právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné*. Nakládání s majetkem obce je tedy jednoduchým gramatickým výkladem příslušného ustanovení zákona svěřeno pouze obecnímu zastupitelstvu nebo obecní radě.

Zastupitelstvu obce je ustanovením § 85 OZř vyhrazeno rozhodování o převodech vlastnictví k obecnímu majetku, tedy o nabytí a z hlediska této práce především převodu nemovitých věcí, jakožto i převodu bytů a nebytových prostor z majetku obce. Zákon pak zastupitelstvu nestanoví žádná další omezení, jako může být např. cena či výměra pozemku a je tedy nutností i v případě prodeje 1m<sup>2</sup> pozemku za 1,- Kč nechat rozhodnout obecní zastupitelstvo.<sup>70</sup>

Rada obce pak zabezpečuje ostatní záležitosti týkající se nakládání s majetkem obce, pokud si je zastupitelstvo nad rámec svých již vyhrazených pravomocí nevyhradí. Nemůže si však v žádném případě opanovat zákonem o obcích vyhrazenou pravomoc rady. Ta je upravena v § 102 odst. 2 OZř a radě je tímto ustanovením svěřeno do vyhrazeného rozhodování pravomoc o právních úkonech týkajících se svěřením majetku do užívání jiným osobám, tedy o smlouvách nájemních a smlouvách o výpůjčce. Rada při svém rozhodování schvaluje smlouvu jako celek, tedy nikoli jen obecnou proklamaci souhlasu např. s pronájmem nebytového prostoru, komu a za jaký nájem, nýbrž celé znění příslušné nájemní smlouvy.<sup>71</sup> Ani zde však není stanovena žádná cenová hranice a radě je tak svěřeno, např.

---

<sup>69</sup> JANEČEK, J. Praktické poznatky z oblasti nakládání s majetkem ÚSC z pohledu územního samosprávného celku. In *Zápis ze semináře Dispozice s obecním majetkem konaného dne 21. 9. 2010*. s. 21, dostupný z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>70</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 319.

<sup>71</sup> Tamtéž s. 352.

v případě pronájmu velkých objektů, rozhodování o leckdy mnohem zásadnějších, resp. pro hospodaření obce významnějších dispozicích s majetkem než zastupitelstvu.

Pozornost je nutno věnovat smlouvě o dílo, kterou zpravidla schvaluje rada města při zajišťování běžné hospodářské činnosti v případech rekonstrukcí svých nemovitostí a jejich oprav. Smlouvou o dílo však může být upravena i výstavba nové budovy a na jejím základě pak obec jako investor nabude vlastnické právo k nemovitosti. Ke schválení smlouvy o dílo, na jejímž základě má být realizována výstavba nové nemovitosti a s tím spojeným nabytím vlastnického práva k nově vzniklé nemovitosti je pak zapotřebí rozhodnutí zastupitelstva dané obce.<sup>72</sup>

Setkat se v praxi lze i se smlouvami, které jsou svým majetkoprávním obsahem smíšené a právní úkony v nich obsažené tak mohou vyžadovat souhlas obou kolektivních orgánů obce. V takových případech může dojít v zásadě ke dvěma možným variantám. Situace, v níž je v rámci rozhodování nutno uplatnit vyhrazenou pravomoc zastupitelstva a zbytkovou působnost rady, jednat se může např. o kupní smlouvu na nemovitý majetek se současným zřízením věcného břemene, je možno řešit jak rozhodnutím v obou orgánech, tak i rozhodnutím o celé smlouvě pouze v zastupitelstvu obce. V případě vyhrazených pravomocí rady i zastupitelstva, např. nájemní smlouva se současným poskytnutím půjčky, pak není pochyb o nutnosti schválit smlouvu v obou těchto orgánech, neboť jinak by smlouva, příp. její část, byla absolutně neplatná.

Rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce pak může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu, příp. své příspěvkové organizaci, a to zcela nebo zčásti. Zpravidla tomu bývá v případech tzv. krátkodobých pronájmů, kdy doba pronájmu nepřesáhne třicet dní. U příspěvkových organizací je pak tato pravomoc součástí zřizovací listiny, přičemž si v praxi obec vždy od určité hranice, zpravidla opět časové, vyhradí k uzavření smluvního vztahu svůj předchozí souhlas. Obdobně pak v souladu s ustanovením § 102 odst. 3 věta druhá může rada tuto pravomoc svěřit i starostovi obce, příp. v souladu s ustanovením § 99 odst. 2 vykonává starosta pravomoc rady v obcích, kde se rada nevolí. Ten je pak oprávněn sám rozhodnout o uzavření příslušné smlouvy, avšak vždy při dodržení ostatních předcházejících formálních podmínek.

---

<sup>72</sup> Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1090/2008.



Pokud však nepřipustíme výjimky, resp. rozhodovat o majetkoprávních úkonech bude beze zbytku rozděleno mezi zastupitelstvo a radu, bude starostovi příslušet pouze vystupování jménem obce navenek. Samotné rozhodnutí totiž ještě není právním úkonem, nýbrž pouze podmínkou projevu vůle obce, která je následně učiněna podpisem příslušné smlouvy starostou.<sup>73</sup> Starosta tedy nemá povahu statutárního orgánu, ale pouze jemu přísluší zastupovat obec navenek a jedině starosta tedy může uzavřít příslušné smlouvy. Uzavřením se však nerozumí vytvoření vůle obce, ale pouze její projevení navenek. Právní úkon starosty vyžadující schválení jiného orgánu obce a provedený bez tohoto souhlasu je tedy od počátku neplatný.<sup>74</sup> S ohledem na taxativní výčet výhradních oprávnění zastupitelstva či rady, pak nemohou být ani třetí osoby v pochybnostech, že o příslušném právním úkonu musí před jejich uzavřením rozhodnout příslušný orgán a nemohou se tak případně dovolávat uzavření smlouvy v dobré víře, že takový souhlas byl učiněn, neboť je i v jejich zájmu, aby si ověřily, že veškeré zákonem předepsané podmínky ke vzniku právního úkonu byly splněny.<sup>75</sup>

V praxi se také vyskytly případy, kdy po uzavření smlouvy starostou došlo až následně ke schválení již učiněného právního úkonu. Je třeba vyjít z dikce zákona, který právní úkony bez příslušného schválení považuje za *od počátku neplatné*. Jedná se tedy o absolutní neplatnost právního úkonu a ta v žádném případě nemůže být zhojena ani dodatečným schválením již učiněného úkonu. Z logiky věci vyplývá, že aby úkon nebyl od počátku neplatný, je zapotřební jeho předchozího schválení, které však dodatečným nahradit nelze.

### **3. 1. 1 Sjednání dodatečných podmínek radou obce**

Rozdělení jednotlivých pravomocí v oblasti nakládání s obecním majetkem již tedy bylo popsáno. Zajímavým rozdílem v kompetencích jednotlivých orgánů je pak z dikce zákona odvozená pravomoc zastupitelstva rozhodovat o právním úkonu jako takovém, tedy o převodu nemovitého majetku, a pravomoc rady rozhodovat o uzavření příslušné smlouvy dopadající na vybraný smluvní vztah. Radě je tedy vyhrazeno rozhodnout o konkrétních podmínkách, za nichž k dispozici s obecním majetkem dojde, zatímco zastupitelstvu pouze rozhodování o dispozici jako takové.

---

<sup>73</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009 sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2006 sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

<sup>75</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

Na příkladu kupní smlouvy tedy zastupitelstvo schvaluje pouze podstatné náležitosti tohoto smluvního vztahu, tedy kupujícího, předmět prodeje a kupní cenu. O dalších podmínkách kupní smlouvy pak může s ohledem na zbytkovou pravomoc rozhodnout rada obce, příp. starosta či obecní úřad. V žádném případě však stanovením určitých doplňujících podmínek nelze zasáhnout do vyhrazené působnosti zastupitelstva.<sup>76</sup>

V případech, kdy již tedy byla v zásadních bodech vůle obce vytvořena zastupitelstvem, může rada v mezích zastupitelstvem vyjádřené vůle rozhodovat o případných dalších podmínkách. Vzhledem ke skutečnosti, že v každé kupní smlouvě jsou zpravidla vždy doplňující podmínky jako jsou např. splatnost kupní ceny, neměl by starosta podepsat kupní smlouvu bez předchozího schválení radou, pokud ji tedy neschválí samo zastupitelstvo, příp. bez pověření k takovým úkonům.<sup>77</sup>

Je však samozřejmě možné a snad i žádoucí, aby přímo zastupitelstvo rozhodovalo o konkrétních podmínkách, tedy schválilo převod jako takový i uzavření kupní smlouvy. Dojít by k tomu mělo jak z důvodu větší transparentnosti při schvalování "nepodstatných" náležitostí právního úkonu (jednání zastupitelstva je veřejné, schůze rady neveřejná), tak i z důvodů obecně politických. Laická veřejnost je povětšinou seznámena se skutečností, že převody nemovitého majetku jsou dány do rukou zastupitelů, nikoli radních. Nebude pak pro veřejné mínění, byť se může jednat pouze o formální a nedůležité převody, dobře vypadat usnesení rady, kterým bude schválena příslušná kupní smlouva.

Základním důvodem by však měla být vždy právní jistota uzavíraných smluv. Bude vždy na konkrétním posouzení, zda dodatečné podmínky schválené radou byly podstatné či nepodstatné. Je totiž otázkou, zda bylo vůlí zákonodárce umožnit radě takto rozhodovat o nepodstatných podmínkách dané převodní smlouvy a zda se tyto podmínky mají posuzovat podle příslušné soukromoprávní úpravy nebo zda má jít spíše o dopad závažnosti daných podmínek na majetkovou podstatu obce a její hospodaření jako takové.

---

<sup>76</sup> Např. umožněním úhrady kupní ceny formou splátek delších než 18 měsíců podle § 85 písm. h) OZř.

<sup>77</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 33/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>, příp. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp.zn. 28 Cdo 1067/2004.

### 3. 1. 2 Nález Ústavního soudu II. ÚS 87/2004

Podnětným je pak v souvislostech pravomocí orgánů obce při schvalování jednotlivých majetkoprávních úkonů a možných odchylek závěr Ústavního soudu zveřejněný v nálezu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/2004.

V posuzované věci došlo k uzavření dodatku k nájemní smlouvě, jehož obsahem bylo navýšení ceny nájmu oproti původní smlouvě. Dodatek podepsal starosta obce, ovšem bez předchozího souhlasu rady, přičemž o zveřejnění či nezveřejnění záměru se v odůvodnění nálezu nehovoří vůbec. O uzavření dodatku rozhodl sám starosta po projednání na poradě tzv. grémia starosty, tedy neformální skupině skládající se z uvolněných členů rady, tajemníka úřadu a vedoucího příslušného odboru. Druhou smluvní stranou byl pak návrh na zvýšení nájemného bez dalšího přijat.

Obecné soudy dospěly shodně k závěru, že dodatek k nájemní smlouvě, kterým bylo zvýšeno nájemné, je od počátku neplatný, neboť starosta nemohl sám vytvářet vůli obce a nemohl tak *"platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce, bez platného rozhodnutí zastupitelstva, případě rady obce"*.<sup>78</sup>

Neplatnost právního úkonu je však třeba vyslovit při rozumném výkladu dotčeného zákonného ustanovení. Pro takový výklad pak nepostačí prostý gramatický výklad zákona, ale v souladu s názorem Ústavního soudu je třeba se vždy zajímat o účel zákonného ustanovení a významnou roli tak v posuzování příslušného ustanovení hraje výklad teleologický. Není pochyb o nemožnosti starosty vůli obce vytvářet, *"avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal"*.

Ústavní soud pak konstatoval, že *"v konkrétním případě byla ze strany stěžovatelky dodržena všechna zákonná pravidla při uzavírání vlastní nájemní smlouvy. Neplatnost byla namítána jen ve vztahu k dodatku této nájemní smlouvy, kterým se upravovala pouze výše nájmu."* Občanský zákoník mezi podstatné náležitosti nájemní smlouvy zahrnuje úplatnost. Tedy sjednání ceny nájmu, její výše již však podstatnou náležitostí není. *"Pokud tedy starosta podepsal dodatek k nájemní smlouvě, kterým se upravovalo pouze zvýšení nájemného,*

---

<sup>78</sup> Viz také dřívější nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.

*nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy."*

Odlišný názor však má soudkyně JUDr. Dagmar Lastovecká, shodou okolností bývalá primátorka města Brna a tedy osoba i s konkrétními praktickými zkušenostmi při nakládání s obecním majetkem. Ta trvá na závěrech z předchozího nálezu ze dne 12. 4. 2001 sp. zn. IV. ÚS 576/2000, kdy Ústavní soud dovodil, že *"je nutno vzít za relevantní skutečnost, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném, které stanovuje vnitřní strukturu korporace, působnost jejích orgánů a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace"*. Větší míru formálnosti při tvorbě vůle obce je s ohledem na její cíle, úkoly a postavení nutno předpokládat. Stanovení takových jasných pravidel je pak základním požadavkem na ochranu cílů, k nimž obce směřují. Připuštění závěru o možnosti jednání starosty v případech, kde mu tato pravomoc nepřísluší, pak znamená *"nejen ohrožení základních principů územní samosprávy například v podobě možného zneužívání práva ze strany starostů (byť neúmyslného), ale současně i ohrožení realizace soukromoprávních vztahů, neboť takový přístup by představoval naprostou nejistotu v otázce posuzování platnosti a neplatnosti právních úkonů, jež by byly jménem obce učiněny"*.

Ústavní soud tak přes svoje dřívější zcela jasné rozhodnutí potvrdil další možné odchylky a v již tak nepřehledné, resp. značně obecné a judikaturou se vyvíjející problematice dispozic s obecním majetkem, připustil další nejasnosti.

### **3. 2 Nepotřebný majetek**

Podle ustanovení § 38 odst. 2 věty druhé naloží obec se svým nepotřebným majetkem způsoby a za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy, přičemž za takové považuje občanský a obchodní zákoník. Lze se domnívat, že zákonodárce obecním samosprávám chtěl tímto způsobem přinejmenším ukázat cestu, tedy sdělit obcím, že nepotřebný majetek mají prodat či pronajmout. Stejně tak je ale možno nepotřebný majetek zničit, např. při skartaci dokumentů. Hlavními kritérii při dispozici s nepotřebným majetkem by měly být zisk z prodeje či pronájmu nebo minimalizace nákladů na likvidaci, případně

i dopad likvidace předmětného nepotřebného majetku na hospodaření či podmínky života v obci.<sup>79</sup>

Je však otázkou, co vše může takovým nepotřebným majetkem být. Zákon o obcích nikdy nepotřebný majetek blíže nedefinoval. V současné právní úpravě lze nalézt obdobu v ustanovení § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, který za nepotřebný majetek považuje zejména majetek, který přesahuje potřeby příslušné organizační složky, anebo majetek, na jehož ponechání státu přestal být veřejný zájem, v případě věcí též takové věci, které pro ztrátu, popřípadě zastarání svých technických a funkčních vlastností nebo pro nepřiměřenou nákladnost provozu nemohou sloužit svému účelu. Podle těchto pravidel je tedy možno kvalifikovat nepotřebnost i u obecního majetku. Obce pak v praxi rozdělují nepotřebný majetek na již dříve známé dvě kategorie, a to na majetek přebytečný a neupotřebitelný.<sup>80</sup> Toto rozdělení v zásadě odpovídá i obecné definici nepotřebného majetku v současné právní úpravě. Při určení nepotřebného majetku obce jsou zpravidla uplatněny její vnitřní předpisy a rozhodnutí o potřebnosti či nepotřebnosti je do značné míry subjektivním rozhodnutím jejích orgánů.

### 3.3 Záměr obce

Zákon o obcích stanoví v § 39 odst. 1, že pokud chce obec prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku musí informaci o tomto svém záměru zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.

---

<sup>79</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 136.

<sup>80</sup> Ustanovení § 7 vyhlášky federálního ministerstva financí č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, zrušené dne 1.1.2001, definovalo přebytečným majetkem takový, "který organizace trvale nepotřebuje k plnění svých úkolů. Za přebytečnou se považuje též část majetku, která přesahuje rozsah přiměřený potřebám organizace." Za neupotřebitelný majetek potom ten, "který pro své úplné opotřebení nebo poškození, zastaralost nebo nehospodárnost v provozu nemůže již sloužit svému účelu. Za neupotřebitelné základní prostředky se považují též budovy a stavby, které nelze přemístit a které je třeba odstranit v důsledku plánované výstavby, přestavby nebo rozšíření objektu."

Toto ustanovení však nehovoří o povinnosti zveřejnit záměr i v případě úkonů obdobných, tedy v případech takových dispozic, které jsou svojí podstatou podřaditelné pod jednu z výslovně stanovených. Tato povinnost vyplývá ze smyslu záměru, tedy zajistit, aby nejzávažnější majetkoprávní úkony byly uskutečněny co nejtransparentněji a způsobem zajišťujícím obci jejich maximální hospodárnost a účelnost.<sup>81</sup>

Záměr obce je tedy vedle podmínky rozhodnutí o právním úkonu příslušným orgánem obce další z procesních podmínek, kterou je potřeba splnit, aby obec mohla řádně se svým majetkem naložit. Účelem právní úpravy zveřejnění záměru je také informovat občany o zamýšlených a připravovaných dispozicích s majetkem obce. Takové zveřejňování umožňuje transparentní průběh procesu příslušné dispozice, umožňuje občanům upozornit na možné pochybení či ne zcela správné hospodaření obce a v neposlední řadě jim umožňuje projevit jejich vlastní zájem o využití obecního majetku pro jejich účely. Současně jsou také prostředkem veřejné kontroly nakládání s majetkem obce.

Existují však výjimky, pro které se zveřejnění záměru nevyžaduje. Těmito výjimkami upravenými ustanovením § 39 odst. 3 OZř jsou:

- pronájem bytů a hrobových míst,
- pronájem nebo výpůjčka majetku obce na dobu kratší než 30 dnů,
- pronájem nebo výpůjčka právnické osobě zřízené obcí.

### **3. 3. 1 Povaha záměru**

S ohledem na skutečnost, že záměr jako takový je legislativním pojmem vztahujícím se k nakládání s obecním majetkem a je upraven naprosto obecně, nalézt jeho pravou povahu může být poměrně složité. Jak bylo řečeno shora, záměr je v zásadě povinný procedurální úkon, který je zapotřebí učinit před rozhodnutím o budoucí dispozici s majetkem obce. Zveřejněný záměr je nutno vnímat nikoli jako povinnost soukromoprávní, ale jak již bylo několikrát zdůrazněno, povinnost veřejnoprávní, která sleduje zájem na transparentnosti a

---

<sup>81</sup> FUREK, A. *Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. 2010. s. 15-16.

hospodárnosti nakládání s obecním majetkem.<sup>82</sup> Záměr tedy není ani jakýmsi návrhem na uzavření smlouvy, jak se občas i v odborné literatuře vyskytuje.<sup>83</sup>

Zveřejněný záměr především není právním úkonem obce, který by podléhal režimu občanského zákoníku, je pouze rozhodnutím vlastníka nakládat s částí svého majetku určitým způsobem. Jeho zveřejnění je projevením vůle obce navenek, ovšem nikterak závazným a není tedy ani smlouvou o smlouvě budoucí.<sup>84</sup> Jedná se tedy o určitou informativní povinnost, která zaručuje občanům rovnou příležitost se o zamýšlené dispozici dozvědět a na jejíž základě iniciují případní zájemci uzavření smlouvy. Obec však není povinna některého ze zájemců vybrat a může smlouvu i neuzavřít. Zveřejněný záměr může být tedy v zásadě pouze takovým průzkumem na trhu s realitami.

V praxi se vyskytla i otázka, zda prostá žádost občana, např. o koupi nemovitosti, může být rovnocenná vyhlášenému záměru. Taková žádost je pouze vyjádřením zájmu občana o konkrétní nemovitost. Je poté na samotné obci, zda vůbec poptávanou nemovitost zamýšlí prodat, příp. zda svoji vůli k prodeji, právě na základě takové žádosti neprojeví. Vyvěšením žádosti občana, však v žádném případě nelze splnit podmínku vyvěšení záměru dle zákona o obcích, neboť samotná žádost není projevem vůle obce k zamýšlené dispozici.<sup>85</sup>

### 3. 3. 2 Rozhodnutí o záměru

Zákonná úprava hovoří pouze o povinnosti obce záměr zveřejnit. Nikde již však není upraveno, který orgán obce má o zveřejnění rozhodnout. I proto právní teorie zastává dva odlišné názory.

Jestliže není upraveno, který orgán má o zveřejnění záměru rozhodnout, je tato pravomoc v souladu s ustanovením § 102 odst. 3 OZř svěřena obecní radě, jako zbytková pravomoc v samostatné působnosti obce. O jakémkoli záměru včetně prodeje nemovitostí, nevyhradí-li si jeho schválení zastupitelstvo, bude tedy rozhodovat rada.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Tamtéž s.14.

<sup>83</sup> Srovnej ČECH, O. Nakládání s obecním majetkem. *Právní rádce*. 2006. č. 8. s. 36-37.

<sup>84</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 258/98.

<sup>85</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 10/2009 ze dne 1. 11. 2009 dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>86</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 238.

Část odborné veřejnosti však zastává názor opačný. Vychází z předpokladu, že ten orgán, který rozhoduje o dispozici samé, je oprávněn rozhodnout také o zveřejnění záměru.<sup>87</sup>

Domnívám se, že za současné právní úpravy je třeba se přiklonit k prvnímu výkladu, a to právě s ohledem na řešení poskytnuté zbytkovou klauzulí. Záměr obce jako informativní úkon odlišujeme od právního úkonu, na jehož základě dojde k příslušné dispozici. Shora již bylo uvedeno, že zveřejnění záměru je nezbytnou podmínkou pro platnost smlouvy, ovšem ani obdržení několika nabídek nemusí vést, resp. neznamená povinnost obce smlouvu uzavřít. Proto tyto dva úkony je nutno odlišit a každý posuzovat samostatně.<sup>88</sup> Tento postup má svoje opodstatnění i v obecní praxi, neboť rada se schází častěji a lze tak naplánovat splnění veřejnoprávních podmínek operativněji pro jednání příslušného zastupitelstva.

Právní úprava pak také neupravuje ani případné zrušení záměru, pokud obec od zamýšlené dispozice ustoupí. Domnívám se, že bude vhodné, jedná-li se o záměr aktuální k takovému zrušení přijmout patřičné rozhodnutí. Je však otázkou, zda by bylo nutné i o zrušení zamýšlené dispozice informovat veřejnost prostřednictvím zveřejnění zrušení srovnatelným se záměrem. Je však logické, že rozhodnout o zrušení záměru vyhlášeného zastupitelstvem by nemohla rada obce.

### 3. 3. 3 Zveřejnění a forma záměru

Ohledně požadavku na formu záměru se zákonná úprava opět nezmiňuje. Zveřejnění jako takové pak musí být realizováno na úřední desce obce po dobu nejméně 15 dní před rozhodnutím. Z těchto požadavků lze pak dovodit, že záměr musí být učiněn v písemné formě, aby bylo možno dostát uveřejnění na úřední desce.<sup>89</sup>

Situaci však do jisté míry komplikuje možnost obce zveřejnit záměr též způsobem v místě obvyklým. Účelem zákona je, aby se o záměrech obce dozvěděli všichni její občané. Tomu pak bude odpovídat např. i zveřejnění záměru obce v místním tisku či obecním

---

<sup>87</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 147.

<sup>88</sup> K tomu názoru se přiklání i dosavadní judikatura např. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2873/2009, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.

<sup>89</sup> Obsah úřední desky musí být také zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy vedle úřední desky v písemné podobě, jde i o uveřejňování na elektronické úřední desce.



zpravodaji, neboť i takový způsob zveřejnění lze považovat za způsob v obci obvyklý.<sup>90</sup> Nabízí se tedy otázka, zda bude obdobně dostačující zveřejnění na internetových stránkách obce, příp. v obecní kabelové televizi, když obecně byla nepochybně informační povinnost splněna a byla dána možnost občanům obce vyjádřit se ke zveřejněnému záměru. Přikláním se k názoru, že zveřejnění by v souladu s účelem zákonné úpravy záměru mělo být zveřejněno jak na úřední desce, tak současně i v jiných informačních médiích, kterými obec disponuje.

Záměr pak musí být zveřejněn po dobu nejméně 15 dní před rozhodnutím. Tato lhůta je stanovena jako minimální a její nedodržení tak nezle v žádném případě hodnotit jako zveřejnění záměru.<sup>91</sup> Nic však nebrání tomu, aby záměr byl zveřejněn po dobu delší. Je celkem logické, že dobu 15 dní je nutno počítat bez toho dne, ve kterém bude rozhodováno. Teorie však není jednotná v otázce, zda se do doby 15 dní započítává již den zveřejnění, většinou se však přiklání k názoru, že již tímto dnem započalo počítání požadovaných patnácti dní. Pro zachování naprosté právní jistoty pak nelze než obcím doporučit ponechat záměr zveřejněný raději déle.

Co však v praxi činí značnější rozpory, je otázka bezprostřednosti zveřejnění záměru před rozhodnutím o příslušné dispozici. Zákonná úprava je opět příliš obecná, než aby dala jednoznačnou odpověď. Právě proto se v teorii vyskytují dva odlišné názory. První předpokládá, že zveřejnění záměru bude bezprostředně předcházet vlastnímu rozhodnutí a aby ještě v den rozhodnutí byl záměr vyvěšen na úřední desce nebo maximálně předchozí den sejmut.<sup>92</sup> Podle druhého názoru, který zastávám také, zákon sice nestanoví žádnou dobu, která mezi sejmutím záměru a rozhodnutím může uplynout, avšak neměl by mezi těmito dvěma úkony uplynout neodůvodněně delší časový úsek.<sup>93</sup> V otázce stanovení časového úseku je nutno vycházet i z místních podmínek, z povahy záměru, a to tak, aby dispozice s majetkem byla v konečném důsledku pro obec co nejvýhodnější. Nelze však souhlasit se závěrem ministerstva vnitra, že *"je v zásadě možné, aby mezi zveřejněním a rozhodnutím uplynula doba i více měsíců a výjimečně i let"*.<sup>94</sup> Osobně bych dobu jednoho roku považoval za maximální dobu mezi sejmutím záměru a rozhodnutím o dispozici, a to navíc pouze

---

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003.

<sup>91</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2010, sp. zn. 28 Cdo 239/2009.

<sup>92</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 150.

<sup>93</sup> FUREK, A. *Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. 2010. s. 32.

<sup>94</sup> Tamtéž.

za předpokladu neměnnosti politického seskupení v zastupitelstvu, tedy v zásadě v průběhu příslušného volebního období. Dobu několika měsíců pak pouze ve výjimečných případech, přičemž za rozumnou dobu lze považovat dobu maximálně jednoho měsíce po sejmutí. Pokud bychom chtěli hovořit o době delší, není nic jednoduššího než záměr nechat na úřední desce viset až do okamžiku rozhodnutí příslušného orgánu o vlastní dispozici.

S dobou mezi zveřejněním a rozhodnutím pak v praxi vyvstává ještě jedna důležitá otázka. Jde o to, zda posuzovat nabídky zájemců podané po v záměru stanoveném datu podávání nabídek. Stanovení takového data má přispět k právní jistotě zájemců, že např. po otevření obálek s nabídkami již bude zřejmé, s kým by měla být uzavřena např. příslušná kupní smlouva, neboť rozhodovat by mohla např. jen cena. Je však možné a stává se to, že i po tomto datu přijde obci nabídka, která nakonec bude nejvýhodnější. Obec by tedy měla zvážit, zda nezopakovat proces záměru, ovšem může se tak zopakovat již nastalá situace, anebo se k nabídce nevyjádřit. Neměla by ji však bez dalšího odmítnout, ale seriózně se zabývat, zda nebude hospodárnější a účelnější takovou novou nabídku přijmout.<sup>95</sup>

Z dikce zákona nevyplývá, že záměr jako takový v sobě musí obsahovat nadpis či slova, že jde o záměr. Obdobně jako při právních úkonech bude posuzován podle svého obsahu a nikoli názvu. Je tedy připuštěna i taková varianta, že z jiného zveřejněného dokumentu obce bude vyplývat, že má obec v úmyslu disponovat se svým nemovitým majetkem. Záměr tak může být součástí např. zveřejněných pravidel prodeje bytů v majetku obce.<sup>96</sup>

### **3. 3. 4 Náležitosti záměru**

Snad nejvýznamnější potíže způsobené obecností úpravy záměru obce jsou způsobeny neznalostí, resp. nejasností, co všechno má záměr obce obsahovat. Jedinou konkretizací je výslovné ustanovení, že nemovitosti musejí být označeny údaji podle katastrálního zákona. Záměr, aby byl určitý, musí tedy kromě řádného označení nemovitosti, o níž se jedná, také jednoznačně specifikovat zamýšlenou dispozici, tedy přesně uvést, zda se jedná o prodej, směnu, darování, pronájem či výpůjčku.

---

<sup>95</sup> Blíže viz Zápis ze semináře Dispozice s obecním majetkem konaného dne 21. 9. 2010. s. 15, dostupný z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>96</sup> FUREK, A. *Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. 2010. s. 20-21.

Obce také zpravidla v záměru vymezují určité doplňující podmínky, za nichž chtějí realizovat příslušný právní úkon. Tato kritéria mají obci pomoci lépe vybrat budoucího kontrahenta v dané věci. Uvedení takových podmínek však není povinností obce a je vždy otázkou příslušné zamýšlené dispozice, zda stanovení podmínek, za nichž lze podávat nabídky, příp. za nichž bude příslušná smlouva uzavřena, bude pro rozhodování výhodnější či nikoli. V případě jednoznačné shody obce nad budoucí konkrétní a podrobnou dispozicí, bude zřejmě vhodné příslušné podmínky, které mohou z průběhu jednání příslušných orgánů vzejít, takto stanovit. Pokud se však představitelé orgánů obce shodnou pouze na prostém např. prodeji či nájmu, bude vhodnější další podmínky nespecifikovat. Nelze dobře předvídat, jaké nabídky budou předloženy a zda by se obec stanovením podmínek v budoucí dispozici neomezila. Výběr z co nejširší nabídky možných dispozic by pro obec mělo být výhodnější a bylo by tedy nesmyslné okruh zájemců omezovat taxativními podmínkami.<sup>97</sup>

K čemu však dojít nemůže, je rozpor mezi vyhlášeným záměrem a usnesením orgánu, který záměr schválí. Schválený záměr nesmí obsahovat jiné skutečnosti než ty, které příslušný orgán obce schválil. V praxi však nastává problém, zda i záměr, který naopak nebude obsahovat schválené podmínky bude stále platným. Zákonné náležitosti záměru jsou vyjádření vůle obce naložit určitým způsobem s majetkem a označení nemovitostí podle katastrálního zákona. Jiné povinné náležitosti tedy zákon nestanoví a nelze je rozšiřovat na zákonem údaje nevyžadované.<sup>98</sup> Pokud však orgán obce rozhodne o dalších zpřesňujících podmínkách, bylo by již žádoucí, aby je záměr obsahoval.<sup>99</sup>

Pokud tedy obec řádně neoznačí nemovitost, příp. neuvede určitě zamýšlenou dispozici, bude mít zveřejnění takto nedokonalého záměru stejné důsledky, jakoby k jeho zveřejnění vůbec nedošlo. Často se však v praxi stane, že povinné náležitosti jsou uvedeny chybně. V těchto případech bude nutno zvažovat vždy v souvislostech konkrétního případu, zda i přes uvedenou chybu bude záměr dostatečně srozumitelný a jednoznačný. Více k důsledkům nezveřejnění záměru, jeho zveřejnění vadného a případných výjimek bude uvedeno později v samostatné kapitole.

---

<sup>97</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009. s. 149.

### 3. 3. 5 Označení nemovitostí

Obec je povinna nemovitost v záměru označit údaji podle zvláštního zákona, tedy v současné době zákona katastrálního. Přesná specifikace označování nemovitostí je upravena v ustanovení § 5 odst. 1 katastrálního zákona a vyplývají tak z ní i konkrétní pravidla pro označení nemovitostí v záměru obce, vždy s přihlédnutím k příslušnému druhu nemovitosti, jako jsou pozemky, budovy, byty a nebytové prostory aj.

Přestože na první pohled jedna z mála konkrétně upravených povinných náležitostí záměru je zcela srozumitelná, i zde se musel Nejvyšší soud opakovaně k označování nemovitostí vyjadřovat. Nejprve zcela v souladu se zněním katastrálního zákona potvrdil rozhodnutí o neplatnosti kupní smlouvy, když bylo shledáno, že záměr obce nebyl učiněn platně, neboť označení předmětné parcely nebylo dostatečně určité. To z důvodu, že *"pro náležitou specifikaci parcely č. 209 v záměru chybí údaj o tom, že se jedná o parcelu původního pozemkového katastru, a že se předmětná parcela nachází v katastrálním území D."*<sup>100</sup> Uvedené stanovisko tak bylo dovozeno i přesto, že tehdejší zákon o obcích, na jehož základě byl záměr zveřejňován, neobsahoval odkaz na popis nemovitostí v souladu s katastrálním zákonem. Naprosté rigidní dodržování katastrálního zákona je však již v současné době odbouráno a nedostatečné označení nemovitosti podle katastrálního zákona nemusí automaticky přivodit neplatnost záměru a následně tak i majetkoprávního úkonu. K tomu však dojde pouze v případě, že bude *"nemovitost dostatečně identifikovatelná s ohledem na konkrétní místní okolnosti (např. uvedení parcelního čísla pozemku, ale opominutí katastrálního území, jestliže je nesporné, o který pozemek se jedná) a jestliže se navazující právní úkon (např. uzavřená kupní smlouva) týká skutečně této konkrétní nemovitosti"*.<sup>101</sup>

V rozporu se shora uvedeným však zasáhl do právní praxe dle mého názoru necitlivě i Nejvyšší soud, když v jednom ze svých rozhodnutí<sup>102</sup> se až příliš držel názoru Ústavního soudu, který zdůraznil, že *"v soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má automaticky za následek absolutní neplatnost právního úkonu"* a že závěr o absolutní neplatnosti právního úkonu *"se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného"*

---

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004.

<sup>101</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 42/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3390/2008.

*ustanovení*". V předmětném sporu, který Nejvyšší soud rozhodoval byl zveřejněn záměr prodeje označeného pozemku údaji dle katastrálního zákona včetně výměry příslušného pozemku, avšak zastupitelstvo následně rozhodlo pouze o části pozemku odpovídající zhruba jeho jedné třetině. *"V posuzované věci došlo k prodeji pouze části původně avizovaného pozemku. Jiný zájemce se zjevně o pozemek neucházel. Žalovaná řešila odkoupením předmětného pozemku problém přístupové cesty ke své nemovitosti. Zastupitelstvo obce s převodem souhlasilo a využití pozemku z její strany bylo v souladu s výhledovými záměry obce."* Nejvyšší soud tak v tomto rozhodnutí nahradil nesoulad zveřejněného záměru s pozdějším rozhodnutím zastupitelstva sice relativně správnou úvahou nad účelností prodeje části pozemku, avšak v zásadě jiné nemovitosti než uvedené v záměru, a tím do rozhodování o obsahu náležitostí záměru přinesl ještě více nejasností.

O to rozporuplnějším se shora uvedené rozhodnutí jeví ve světle dalšího rozsudku Nejvyššího soudu, který se věnuje častým potížím při zveřejňování záměrů obce k nakládání, zejména tedy k prodeji právě pouze části pozemku. Právě i s ohledem na názor ústavního soudu o nutnosti rozumného výkladu zákona a o použití nikoli jen gramatického, ale i teleologického výkladu zákona dospěl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27.9.2010 sp. zn. 30 Cdo 1250/2009 k závěru, že *"pokud obec zamýšlí prodat část svého pozemku, je nezbytné, aby ve zveřejněném záměru byl uvedený pozemek, resp. jeho (k prodeji nabízená) část náležitým způsobem identifikována"*. Takovému označení pozemku pak obec dostojí, označí-li prodávanou část *"např. s využitím odkazu na geometrický plán obsahující oddělenou část pozemku z původního (kmenového) pozemku anebo (což bude v dané fázi zřejmě nejčastější) označením (celého) pozemku podle údajů katastru nemovitostí s dostatečně určitým a srozumitelným (popisným) vyjádřením části, která má být z dosud takto v katastru nemovitostí evidovaného pozemku oddělena a má se následně stát samostatným předmětem občanskoprávní dispozice (např. „část pozemku p.č. XY v k.ú. XY o výměře 1000 m<sup>2</sup>“, „část pozemku p.č. XY v k.ú. XY v rozsahu stávajícího oplocení části uvedeného pozemku“, „část pozemku p.č. XY v k.ú. XY podél budovy XY o délce XY m a šíři XY m“ atd.)"*. Důležitým aspektem při označení nemovitosti v záměru je tedy její vymezení způsobem, při němž nebude pochyb o kterou nemovitost, příp. o kterou její část se jedná. Navíc, jak zmiňuje dále Nejvyšší soud, *"u prodeje části pozemku sehrává v motivaci zájemců důležitou roli výměra k prodeji nabízeného pozemku, která spoluurčuje jeho cenu, a která buď sama o sobě anebo zpravidla ve spojení s dalšími okolnostmi (druh pozemku, jeho poloha a využitelnost atd.) ovlivňuje vytváření (ze strany projevivších se zájemců) reálného zájmu o jeho koupi. Pokud*

*ovšem v záměru absentuje jakýkoliv formulačně interpretovatelný údaj o zamýšleném rozsahu prodávané části pozemku, nemohou se logicky žádní zájemci k takovému záměru relevantně vyjádřit a předložit své nabídky."*

Shora uvedenou judikaturou tak bylo potvrzeno i stanovisko zastávané Ministerstvem vnitra, které požadovalo vedle úmyslu naložit určitým způsobem jen s částí pozemku také *"přesné označení části, s níž bude disponováno. Nebude nutné, aby obec vždy pořizovala geometrický plán již před zveřejněním záměru; zpravidla postačí, pokud tuto část určí jiným dostatečně určitým způsobem, např. místním názvem či jiným způsobem umožňujícím jasnou identifikaci části pozemku."*<sup>103</sup>

### **3. 3. 6 Záměr dispozice s předem vybraným subjektem**

V praxi obcí se velmi často vyskytují případy, kdy obec hodlá majetkoprávní úkon učinit s již předběžně vtypovanou fyzickou či právnickou osobou. Záměr sice má primárně směřovat k oslovení většího počtu osob, ovšem nelze zapomenout na jeho základní obecnou informační povahu. Obec zpravidla dává najevo stanovený účel zamýšlené dispozice, a to zejména v případech, kdy prodej či pronájem jinému než v záměru uvedenému subjektu by nebylo vhodné.

Je tedy otázkou, zda s ohledem na zveřejnění adresného záměru jsou občané pouze informováni nebo zároveň mohou podat svoje nabídky spolu se známým subjektem. Z hlediska hospodárnosti postupu obce je nutno přisvědčit názoru, že nelze vyloučit možnost podávání nabídek ani při takto vyhlášeném záměru.<sup>104</sup> Tzv. adresný záměr tedy nevylučuje uzavření smlouvy s jakýmkoli jiným uchazečem, který podá svoji nabídku, příp. neuzavření smlouvy.

Při adresném záměru však musí obec pamatovat na pravidla zveřejňování osobních údajů. Proto k takovýmto záměrům vydal Úřad na ochranu osobních údajů stanovisko,<sup>105</sup> v němž uvádí, že *"je na místě uvést buď pouze popis věci bez informací o konkrétní osobě*

---

<sup>103</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 42/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>104</sup> ČECH, O. Nakládání s obecním majetkem. *Právní rádce*. 2006. č. 8. s. 38.

<sup>105</sup> Názor Úřadu na ochranu osobních údajů č. 1/2010 - Ke zveřejňování osobních údajů obcí – informováním o návrhu programu jednání zastupitelstva obce a o záměru disponovat majetkem obce, dostupný z <<http://www.uouu.cz/>>

*anebo uvést iniciály jména a příjmení a obce bydliště dotčené osoby*". Doporučuje však informovat veřejnost pouze o povaze projednávané věci, tedy zveřejnění záměru bez označení předem vtypovaného uchazeče o majetkoprávní úkon.

### **3. 3. 7 Zveřejnění záměru při změnách smluv**

Obecnost zákonné úpravy zveřejňování záměru vede k nejednotnému přístupu i v případech, kdy obec hodlá uzavřít dodatek ke smlouvě. Při posuzování zda, v jakých případech a v jakém rozsahu zveřejnit záměr i v úmyslu uzavřít dodatek k již platné smlouvě, musí obec vycházet z účelu zveřejňování záměru.

Z tohoto důvodu nelze úpravu obsaženou v ustanovení § 39 odst. 1 redukovat pouze na konstituování nových smluvních vztahů, ale je nutno tuto povinnost vztáhnout i na jejich změnu. Veškeré případné zamýšlené změny v již uzavřených smlouvách je tedy nutno ohlásit občanům obce prostřednictvím záměru.

Jako téměř u každého omezení, které je pro nakládání s majetkem obcí stanoveno, existují i v tomto případě výjimky. Změny smluv mohou totiž mít dva možné dopady. Předně jsou to změny, které se dotýkají podstatných náležitostí existujícího právního vztahu (např. podstatná změna výše nájmu v případě nájemní smlouvy). Bez výjimky je nutno zveřejnit v případě úmyslu takové změny záměr a dát možnost vyjádřit se k této změně. Vzhledem k tomu, že by závěr obsahoval pouze úmysl změnit výši nájmu, nikoli úmysl pronajmout předmětnou nemovitost, nepřicházelo by do úvahy podávání nových nabídek od třetích osob. Pokud by však taková přišla a byla by vyhodnocena pro obec jako výhodnější než ona dosavadní, bylo by pak ke zvážení, zda s ohledem na hospodárnost nakládání s obecním majetkem by nemělo, je-li to smluvně možné, dojít k ukončení smluvního vztahu současného a vyhlásit opětovně záměr pronájmu jako takového.

Podobně se vyjádřil ve své judikatuře i Nejvyšší soud, když odůvodnil svoje rozhodnutí<sup>106</sup> za použití teleologického výkladu zákonných ustanovení zveřejňování záměru následovně: *"Ačkoliv tedy v dotčených ustanoveních není výslovně (expressis verbis) zakotvena povinnost obce zveřejňovat i záměr uzavření dodatku k nájemní smlouvě*

---

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp.zn. 28 Cdo 3297/2008.

*obsahujícího prodloužení doby nájmu, lze tuto povinnost nepochybně dovodit z výše uvedeného teleologického výkladu. Prodloužení doby nájmu se ostatně týká samotné existence závazkového právního vztahu. Jiná interpretace citovaných ustanovení dovedená ad absurdum by mohla vést též k závěru, že závazkový právní vztah, jehož předmětem je pronájem nemovitosti ve vlastnictví obce na dobu jednoho roku, lze bez zveřejnění záměru prodloužit třeba i o dalších padesát let. Nepřijatelnost takového výsledku je zcela evidentní."*

Jedná-li se o změně smlouvy, která nedopadá do podstatných náležitostí příslušné smlouvy, tedy o změně těch právních vztahů, které se nedotknou trvání či základního obsahu smlouvy (např. změna splatnosti smlouvy z 15. dne v měsíci na 20. den v měsíci), zveřejnění záměru vyžadováno není. Bude však v případě budoucích sporů záležet především na konkrétním obsahu zamýšlené změny platného závazku. V případě pochybností obce o nutnosti ohlášení zamýšlené změny nezbyvá než doporučit zveřejnění záměru. Obec tak předejde případným sporům o platnost uzavřených dodatků.

### **3. 3. 8 Ostatní správněprávní aspekty zveřejňování záměru**

Povinnost zveřejnit záměr v případě úmyslu příslušné dispozice s obecním majetkem se netýká pouze uzavírání příslušné smlouvy, ale také úmyslu uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí. Tato povinnost jednoznačně vyplývá z dikce ustanovení § 50a občanského zákoníku, který upravuje možnost uzavření smlouvy o budoucí smlouvě. V případě takové smlouvy se totiž může jedna ze stran, a to za předpokladu, že v době dohodnuté nedojde k uzavření smlouvy, domáhat u soudu, aby prohlášení vůle bylo nahrazeno soudním rozhodnutím. Povinnost zveřejnit záměr je tedy dána již v době před uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí. V praxi pak dochází k pochybnostem, zda je nutné opětovně zveřejnit záměr před uzavřením příslušné smlouvy. Převládá však názor, že takové zveřejnění již nebude zapotřebí, neboť povinnost byla splněna před uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí, přičemž uzavřením takové smlouvy je pak obec právně vázána i k uzavření smlouvy jako takové.

Vedle toho je pak otázkou, zda úmysl uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí musí být výslovně v záměru uveden. Zákon hovoří pouze o konečné dispozici s majetkem, nikoli o způsobu, jakým k uskutečnění takové dispozice dojde. Postačí tedy, že v záměru bude uveden úmysl prodeje, směny, darování, pronájmu či výpůjčky, a to bez ohledu na to, zda



rozhodnutí orgánů povede k uzavření právního úkonu bezprostředně či za použití institutu smlouvy o smlouvě budoucí.<sup>107</sup>

Obdobně by měla být povinnost zveřejnit záměr také splněna u zřízení předkupního práva k určité nemovitosti. Předkupním právem se obec omezuje v budoucí dispozici se svým majetkem, neboť s předstihem určuje s kým by v případě rozhodnutí o prodeji příslušné nemovitosti měla být tato uzavřena. Záměr by tak měl být zveřejněn před zřízením předkupního práva, ovšem příslušná judikatura prozatím chybí.

Pro případ uskutečnění následného prodeje je pak zveřejnění záměru naprosto nezbytné, přičemž v souladu s úpravou předkupního práva nabídne obec k prodeji nemovitost předkupním právem určené osobě, a to za podmínek v rámci vyhodnocení došlých nabídek jako nejvýhodnější. Až v případě neuzavření smlouvy oprávněnou osobou bude možno uzavřít smlouvu s uchazečem s onou nejvýhodnější nabídkou.<sup>108</sup>

Zastupitelstvo obce je v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. e) oprávněno rozhodovat o založení, příp. o účasti v již založených právnických osobách, zejména tedy obchodních společnostech. Vedle běžných peněžitých vkladů může obec vložit do základního kapitálu společnosti také nepeněžitý vklad v podobě svého nemovitého majetku. Mimo povinné ocenění znaleckým posudkem pak bude nutné, aby obec zveřejnila i záměr o tomto zamýšleném úkonu. Vložením majetku do základního kapitálu společnosti se totiž vlastníkem předmětných nemovitostí stane nově založená obchodní společnost, dojde tedy k převodu vlastnictví obecního nemovitého majetku. O samotném vkladu pak rozhoduje zastupitelstvo obce s ohledem na jeho vyhrazenou pravomoc.

Další problematikou, která není doposud v odborné literatuře příliš řešena, je prodej obecní nemovitosti formou dobrovolné veřejné dražby. Definice dražby je upravena v zákoně č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, přičemž k přechodu vlastnictví k dražené nemovitosti dochází udělením příklepu licitátora. Obec může při dražbě vystupovat ve dvou rolích, buď jako navrhovatel dražby nebo také jako licitátor. To však pouze v případě, že dochází

---

<sup>107</sup> Podrobněji viz FUREK, A. *Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. 2010. s. 43-45.

<sup>108</sup> Blíže tamtéž str. 45-46

k dražbě jejího vlastního majetku.<sup>109</sup> Způsob prodeje nemovitosti veřejnou dražbou zvolí obec zejména v případech, kdy se předpokládá větší počet zájemců o koupi, tím i jejich větší licitace o ceně a tedy dosažení ceny vyšší než např. u prosté obálkové metody. Pro volbu veřejné dražby pak může hovořit i jasně stanovený termín pro úhradu ceny dosažené vydražením.

Jak již bylo naznačeno shora, podstatou dražby z hlediska vlastnictví není uskutečněný právní úkon v podobě smlouvy, ale právě přechod vlastnictví udělením příklepu. Je však zřejmé, že podstata úpravy zveřejnění záměru je naplněna i v tomto případě, neboť každopádně dojde ke změně vlastníka obecního majetku. S ohledem na specifika veřejné dražby lze dovést, že záměr o nakládání s obecním majetkem tímto způsobem, by měl být zveřejněn vždy před rozhodnutím zastupitelstva o prodeji nemovitého majetku v dražbě. V případě, kdy bude licitátorem obec sama, pak je nutno záměr zveřejnit před tímto rozhodnutím, pokud bude obec uzavírat smlouvu o provedení dražby, pak vždy před rozhodnutím o uzavření takové smlouvy. Takovými úkony totiž obec pozbývá možnost ovlivnit další osud příslušného nemovitého majetku (nelze např. ve veřejné dražbě zohlednit způsob využití nemovitosti). Rozhodnutím o zpeněžení nemovitého majetku ve veřejné dražbě směřuje k vytvoření podmínek pro vznik právní skutečnosti, která zakládá pozbytí vlastnictví obce.<sup>110</sup>

Již několikrát bylo zmíněno, že záměr obce je nutno zveřejnit v případě, že obec zamýšlí některou část ze svého nemovitého majetku prodat, směnit či darovat, pronajmout nebo poskytnout jako výpůjčku. Nikde v zákonné úpravě není stanovena povinnost zveřejnit záměr v případě zřízení věcného břemene, nelze jej ani podřadit pod některý z úkonů v ustanovení § 39 odst. 1 vyjmenovaných. Jelikož se tedy jedná o zvláštní úpravu dispozice s obecním majetkem, není povinností obce před zřízením věcného břemene záměr zveřejňovat. Je však otázkou, zda v těchto případech by povinnost zveřejnit záměr stanovena být neměla, neboť leckdy lze nemovitost zřízením věcného břemene zatížit s mnohem významnějšími důsledky než např. uzavření nájemní smlouvy.

---

<sup>109</sup> Ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů. "Dražbu lze provést pouze na základě písemné smlouvy o provedení dražby, kterou uzavře navrhovatel s dražebníkem; to neplatí, jde-li o majetek státu, je-li dražebníkem orgán státní správy nebo jde-li o majetek územního samosprávného celku, je-li dražebníkem tento celek, nebo je-li dražebníkem navrhovatel."

<sup>110</sup> Blíže k dalším aspektům dobrovolné veřejné dražby v podmínkách obecního zřízení viz JANEČEK, J. Praktické poznatky z oblasti nakládání s majetkem ÚSC z pohledu územního samosprávného celku. In *Zápis ze semináře Dispozice s obecním majetkem konaného dne 21. 9. 2010.* s. 21-29, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

### 3. 3. 9 Důsledky nezveřejnění záměru, příp. vadného zveřejnění

Bylo již shora zmíněno, že nezveřejnění záměru je dle ustanovení § 39 odst. 1 stíženo absolutní neplatností následně učiněného majetkoprávního úkonu. Za nezveřejnění je nutno považovat i nedodržení patnáctidenní lhůty vyhlášení záměru před příslušným rozhodnutím, případně natolik chybné zveřejnění záměru, že z něj nebude zcela zřejmě srozumitelné, jakou vůli vlastně obec vytváří, příp. jakého určitého majetku se projevená vůle týká.

Obecně lze říci, že při nesprávně zveřejněném záměru je možno následně uzavřený smluvní vztah považovat za platný, pokud je ze záměru objektivně seznatelné, co má být předmětem a obsahem zamýšleného majetkoprávního úkonu.

Nejčastějšími případy vadně zveřejněného záměru jsou již dříve uvedené situace, kdy je k dispozici zamýšlená nemovitost, příp. její část, neúplně označena podle katastrálního zákona. O nich již bylo podrobně hovořeno v samostatné kapitole.

Další v praxi se objevující chyba při prodeji nemovitosti souvisí s prodejem budov, bytů či nebytových prostor vymezených jako samostatné jednotky. Při zveřejnění záměru na prodej zmíněného majetku se stává, že obec zapomene do záměru uvést, že spolu s budovou prodává i pozemek pod ní. V takovém případě by pak musela být smlouva v části týkající se převodu pozemku považována za neplatnou. U vymezených jednotek pak bude situace stejná v případě absence zmínění úmyslu převést i podíl na pozemku a společných částech domu. Domnívám se však, bude-li záměr obsahovat alespoň informaci, že se např. prodává byt, v záměru řádně označený dle katastrálního zákona a nezaměnitelný tak s jiným, spolu s podílem na pozemku pod budovou a na společných částech domu bez označení dle katastrálního zákona, bude nepochybné, o jaké konkrétní podíly se jedná, neboť je možné dovodit, o které konkrétní nemovitosti jde a především nechybí projevená vůle i s těmito podíly disponovat.

Možná složitější pak bude otázka správné formulace zamýšlené vůle obce prostřednictvím záměru. Zřejmě nebude pochyb, pokud např. v záměru bude v jedné části textu uvedeno, že se jedná o prodej, v druhé pak, že se jedná o pronájem. Z takové záměru nebude určité, jakým způsobem hodlá obec s majetkem naložit a bude nutno jej považovat za vadný s účinky jakoby zveřejněn nebyl.

V praxi však mohou být zveřejněny i záměry ve znění úmyslně obojetným, tedy "prodej, příp. pronájem" příslušné nemovitosti. Podobně by také, pokud obec rozmýšlí mezi dvěma způsoby dispozice s majetkem, mohly být zveřejněny i dva záměry, jeden na prodej, druhý na pronájem. Zazní jistě argumenty, že v tomto případě každý záměr sám o sobě je řádně zveřejněný a ob stojí před zákonem, stejně jako argumenty, že obec není záměrem nijak zavázána a nemusí uzavřít žádnou smlouvu. Domnívám se však, že k takovému závěru dojít nelze, neboť ve spojení obou současně zveřejněných záměrů dochází k prezentaci nejasné vůle obce, ze zveřejněných záměrů jednoznačně nevyplývá jaký konkrétní majetkoprávní úkon zamýšlí obec realizovat. Smysl záměru tak dle mého názoru není naplněn a neměla by případně uzavřená smlouva o jedné z navržených dispozic být považována za platnou.

### 3. 4 Úplatný převod vlastnictví a ocenění majetku

Zákon o obcích upravuje omezení k nakládání s obecním majetkem i ve vztahu k jeho ceně. *Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchyłka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.*<sup>111</sup> Převod majetku se v tomto případě neomezuje pouze na úplatný převod nemovitostí, ale ustanovení má širší působnost a vztahuje se na veškerý obecní majetek.

Narozdíl od ceny regulované státem, která může být pevná (cena, kterou nelze změnit), minimální (cena, kterou nelze snížit) nebo maximální (cena, kterou nelze překročit),<sup>112</sup> je tomu u ceny obvyklé jinak. Co se rozumí cenou obvyklou je upraveno ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů.<sup>113</sup> Obec však může v těchto případech sjednat cenu jinou než v čase a místě obvyklou, avšak případná odchyłka z ceny musí být odůvodněna. Samotná forma ani obsah odůvodnění pak není zákonem upraven. Odůvodnění může být například součástí zápisu z jednání příslušného orgánu obce nebo součástí smlouvy. Po stránce obsahové musí být

<sup>111</sup> Ustanovení § 39 odst. 2 OZč.

<sup>112</sup> Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>113</sup> "Majetek a služba se oceňují obvyklou cenou, pokud tento zákon nestanoví jiný způsob oceňování. Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládáná majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim."

stanovení nižší ceny vždy obhajitelné objektivními důvody. Takovými mohou být dlouhodobá nemožnost prodeje příslušného majetku či nedostatek zájemců o prodej. Čím však zdůvodnění nižší ceny není možné a podotýká to ve svém stanovisku i ministerstvo vnitra, je technický stav nemovitostí, který *"nelze bez dalšího považovat sám o sobě za relevantní důvod pro sjednání nižší ceny, neboť tato skutečnost se již projeví ve výši určené obvyklé ceny"*.<sup>114</sup>

Odchylka od ceny obvyklé však může být jak směrem dolů, tak se také může jednat o cenu vyšší. Doc. Havlan hovoří o nutnosti odůvodňovat odchylky oběma směry,<sup>115</sup> zatímco Mgr. Váňa se přiklání k názoru, že účelem zákonné úpravy je zejména zdůvodnění při sjednání ceny nižší.<sup>116</sup> V této souvislosti je nutno zopakovat, že pod pojmem úplatný převod majetku se nerozumí nejenom prodej majetku obce, ale také jeho směna a nabývání. Naprostá většina odborné literatury se však v souvislosti s odchylkami od ceny obvyklé zmiňuje právě jen s cenou nižší. Pro případ prodeje obecního majetku je tato úvaha naprosto samozřejmá, neboť u ceny vyšší, není-li vykoupena jiným zvýhodněním, je zřejmý hospodářský přínos pro obec, a taková odchylka zdůvodnění nepotřebuje. V rámci nabývání majetku však může dojít k opačné situaci. Pokud obec nabude velmi výhodně, tedy za cenu nižší než je cena obvyklá, majetek, nebude příliš zapotřebí rozhodnutí odůvodňovat. Uváží-li však obec, že za určitý majetek, zpravidla strategického významu, je ochotna zaplatit i cenu vyšší, bude nutno takové rozhodnutí řádně zdůvodnit. To vše s ohledem na zásadu hospodárnosti při nakládání s obecním majetkem, případně samotnému využívání majetku, v druhém případě tedy finančních zdrojů příslušné obce.

Až donedávna ke sjednané ceně při úplatném převodu nebyla publikována žádná judikatura a následky neodůvodněné nižší ceny při prodeji z majetku obce od ceny obvyklé tak nebyly jednoznačné. Názory se lišily v závěru, zda by se jednalo o neplatnost absolutní, případně zda bude možno se dovolat neplatnosti relativní. V listopadu loňského roku vnesl Nejvyšší soud do této diskuse jasnější světlo. Podle právní věty z tohoto rozhodnutí *"smlouva o úplatném převodu obecního majetku za cenu podstatně nižší, než je cena v místě a čase obvyklá, je bez náležitých důvodů pro tuto odchylku neplatná podle § 39 obč. zák., neboť svým obsahem odporuje zákonu (§ 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/*

---

<sup>114</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 47/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

<sup>115</sup> HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008.s. 179.

<sup>116</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 239.

ve znění pozdějších předpisů)". Soud dospěl k závěru, že tento případ nedopadá na žádný z důvodů relativní neplatnosti dle příslušného ustanovení OZ, a jedná se tedy i v tomto případě o neplatnost absolutní.<sup>117</sup>

### 3.5 Smluvní doložka

Zákon o obcích ve svém ustanovení § 41 odst. 1 stanoví, že *podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny*. Platnost právních úkonů však zákon podmiňuje pouze jejich předchozím schválením, případně nezveřejněním záměru. Splní-li obec veškeré podmínky a omezení pro příslušnou dispozici s obecním majetkem, nemůže být neplatností sankcionována smlouva, která bude postrádat pouze doložku, která splnění postupu osvědčuje.

Kde však může dojít k potížím a také k nim nepochybně dojde, jsou právní úkony, jejichž účinky je nutno zanést do katastru nemovitostí. Katastrální úřady jsou povinny před svým rozhodnutím o zápisu skutečností do katastru zkoumat, zda jsou splněny veškeré podmínky, tedy i zda byl k právnímu úkonu účastníka řízení o zápis udělen souhlas dle zvláštního předpisu, je-li takového souhlasu zapotřebí. Právě k tomuto účelu by měla katastrální úřadům postačovat doložka, ve které bude uvedeno kdy a jaký právní úkon obec schválila, který orgán obce jej schválil a v jaké době a jakým způsobem byl záměr obce zveřejněn. Nebude pak zapotřebí při zápisech do katastru dokládat usnesení zastupitelstva o zapisovaném úkonu ani zveřejněný záměr a usnesení o něm.<sup>118</sup>

### 3.6 Kontrola a odpovědnost

Veškeré úkony prováděné při nakládání s obecním majetkem musí být uskutečněny s odbornou péčí a musí být postupováno podle právních a vnitřních předpisů, které se problematiky dotýkají. Pokud by došlo k porušení povinností předpisy stanovenými, mohou být dané osoby podrobeny odpovědnosti trestněprávní, pracovněprávní i občanskoprávní.

---

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.

<sup>118</sup> Blíže k náležitostem podkladů pro zápis do katastru nemovitostí, je-li jedním z účastníků řízení obec viz Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 3/2009 ze dne 2. 3. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

V rovině trestněprávní se odpovědnost projeví zejména porušením zákonem stanovených povinností při dispozicích s majetkem obce. Při nezákonném nakládání s majetkem obce pak může být naplněno několik skutkových podstat trestných činů upravených zákonem č. 40/2009 Sb., trestním zákoníkem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "TZ"), přičemž nejznámější a nejčastější budou trestné činy

- porušování povinností při správě cizího majetku; upraven ustanovením § 220 TZ,
- porušování povinností při správě cizího majetku z nedbalosti; upraven ustanovením § 221 TZ, přičemž se musí jednat o hrubou nedbalost,
- zneužití pravomoci úřední osoby; upraven ustanovením § 329 TZ, přičemž znaky tohoto trestného činu zpravidla naplňují i shora uvedené, příp. i další skutkové podstaty veřejného činitele, který nakládá s obecním majetkem.<sup>119</sup>

Odpovědnost zaměstnanců z plnění, resp. porušení povinností při plnění jejich pracovněprávních povinností se řídí zákoníkem práce. Činnost úředníků a stanovení jejich povinností je však upraveno zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis stanoví, že úředník je *povinen řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku.*<sup>120</sup>

Osoby do svých funkcí volené, tedy všichni zastupitelé obce, zejména pak uvolnění funkcionáři, nesou odpovědnost vedle shora zmíněné odpovědnosti trestněprávní i odpovědnost za škodu podle práva občanského. Způsobí-li tak svým jednáním při nakládání s obecním majetkem obci škodu, lze na nich takto vzniklou škodu uplatňovat.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000. "*Jednání voleného člena obecního zastupitelstva, který zpronevřeží majetek obce, naplňuje nejen skutkovou podstatu trestného činu zpronevěry podle § 248 tr. zákona, ale též trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zákona.*"

<sup>120</sup> Ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004. "*Odpovědnost starosty obce za škodu, kterou obci způsobil při výkonu funkce, se řídí ustanovením § 420 a násl. obč. zák.*"

Odpovědnost však nese i sama obec a její příspěvkové organizace. To především podle RPÚR, dojde-li z jejich strany k porušení rozpočtové kázně, tedy k neoprávněnému použití či zadržení peněžních prostředků.<sup>122</sup>

V rámci dozorových a kontrolních pravomocí pak ministerstvo vnitra mimo jiné dohlíží i na zákonnost jednotlivých rozhodnutí obce o nakládání s obecním majetkem. Nedostatečným obsahem usnesení o prodeji obecní nemovitosti však nemusí být automaticky protizákonným, jeho důsledkem však může být neplatnost následného majetkoprávního úkonu.<sup>123</sup> V případech nezákonného rozhodnutí obce pak může ministerstvo vnitra pozastavit výkon takového rozhodnutí do doby, než dojde ze strany obce k požadované nápravě.

---

<sup>122</sup> Podrobněji k odpovědnosti obcí, příp. příspěvkových organizací při porušení rozpočtových pravidel viz HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008. s. 233-234 nebo ustanovení §§ 22, 22a, 22b RPUR.

<sup>123</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 45/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>



## ZÁVĚR

Ekonomická samostatnost obcí, v případě této práce konkrétněji možnost majetkoprávních dispozic s vlastním majetkem, je jedním ze základních pilířů územní samosprávy jak ji chápe Ústava České republiky. Významu nakládání s obecním majetkem v životě jednotlivých obcí by pak měla odpovídat i právní úprava. Obecně jsou právo vlastnické a právní úkony týkající se dispozic s majetkem upraveny stejně jako pro subjekty práva soukromého v občanském a obchodním zákoníku. Přestože by si při výkonu vlastnických práv měly být všechny subjekty v zásadě rovny, obce díky svému fundamentu v právu veřejném jsou vybaveny větší mírou právní regulace při nakládání s obecním majetkem.

Současná právní úprava hospodaření a nakládání s majetkem obcí je v první řadě roztržštěná a nekomplexní. Hospodaření s majetkem je nutno v této souvislosti zmínit také, neboť hlavní zásady, především účelnost a hospodárnost, se týká i samotných majetkoprávních dispozic. Část úpravy je tedy obsažena v zákoně o obcích, to zejména úprava nakládání s majetkem přímo orgány obce, další část je upravena v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, když tento upravuje ve vztahu k hospodaření s obecním majetkem zejména postavení příspěvkových organizací obce.

Obě zmíněné nevýhody předmětné úpravy pak zejména při nakládání s majetkem obcí doprovází a podtrhuje mnohem zásadnější nedostatek, a to přílišná obecnost a stručnost zákonné úpravy. Právnímu laikovi, což však naprostá většina starostů, radních a zastupitelů, kteří o majetkoprávních úkonech rozhodují jsou, se může zdát, že úprava nakládání s obecním majetkem koncentrovaná do několika málo zákonných ustanovení nemůže v praxi žádné výrazné potíže vyvolat. Při bližším poznání této problematiky však musí být každému zřejmé, že čím obecnější zákonná úprava, tím komplikovanější právní výklad.

Obtížná aplikace zákona je zřetelná téměř z každého ustanovení, které nakládání s majetkem obce upravuje. Předně je to otázka rozdělení pravomocí mezi zastupitelstvo a radu, ať už se týká povahy právního úkonu, tedy zda jde o prodej či pronájem, nebo povahy rozhodnutí příslušného orgánu, kde je pro praxi nejdůležitější otázka, zda zastupitelstvo v případě kupních smluv rozhoduje pouze o převodu, jak hovoří příslušné ustanovení zákona, nebo schvaluje i znění konkrétní kupní smlouvy, jak je oproti zastupitelstvu upraveno

v zákoně obdobně u schvalování nájemních smluv radou. Zcela jednoznačná není právní úprava a dokonce ani judikatura jednotná v otázce, kdo je oprávněn rozhodovat o změnách již uzavřených smluv, případně jaké změny jsou podstatné a mění tak již jednou projevenou vůli obce.

Svoji stručností nevyhovující je pak úprava záměru obce. Povinnost jeho zveřejnění jako povinný předpoklad další možné dispozice s majetkem obce je nezpochybnitelná, ale naprosto nedostatečná je úprava jeho obsahové stránky, když zákon pouze stanoví, že nemovitosti se v záměru označí údaji dle katastrálního zákona. Podobně není jednoznačně zodpovězena doba zveřejňování záměru. Přestože se může jevit lhůta patnácti dní zveřejnění jako jednoznačná, zůstává otázkou, jak přesně má být počítána, zda musí bezprostředně předcházet budoucí majetkové dispozici nebo zda je možná určitá prodleva mezi zveřejněním a rozhodnutím. Potíže může vyvolat i forma zveřejnění záměru, neboť obecnost pojmu *v místě a čase obvyklém* vyvolává opět možné odchylky a v různých obcích při různých dispozicích tak nelze vyloučit i jiné zveřejňování než na úřední desce obce. Oprávnění rozhodovat o záměru obce není v zákoně upraveno vůbec a odborná veřejnost se tak doposud jednoznačně nevyjádřila ani k tomuto občasnému praktickému rozporu, tedy zda se rozhodování o záměru řídí rozhodováním o samotném právním úkonu či zda se na něj vztahuje zbytková působnost rady. Zákon také jednoznačně nestanoví povinnost zveřejnění záměru při změnách smluv, což zpravidla vyvolává opět otázky, kdy je změna podstatná a kdy a zda je tak bezpodmínečně nutno o zamýšlené změně informovat.

Přestože oprávnění disponovat s vlastním majetkem obce je významnou složkou jejího práva na samosprávu, současná právní úprava svojí zmíněnou stručností a obecností neodpovídá důležitosti této problematiky. Východiskem by do jisté míry mohl být samostatný zákon o majetku obcí, podobně jako je tomu například na Slovensku. Základní zásadou by však v takovém případě neustále musela být určitost právní úpravy, která co nejvíce eliminuje možné výkladové rozpory, které byly popsány v této práci.

Konkrétním novým opatřením při nakládání s obecním majetkem, přičemž ministerstvo vnitra již intenzivně pracuje na příslušné novele OZř a předložilo již za tímto účelem k veřejné diskuzi také pracovní verzi návrhu zákona o změnách zákonů o územních

samosprávných celcích<sup>124</sup>, by pak mohlo být adresné hlasování zastupitelů a radních při nakládání s obecním majetkem. Důležitou změnou by také jistě byla i zákonem stanovená povinnost zpeněžit majetek obce veřejnou dražbou, případně veřejnou obchodní soutěží. Taková úprava by zcela jistě díky transparentnímu přístupu zajistila účelnější a hospodárnější nakládání s obecním majetkem. Obdobně by pak budoucí úprava mohla obsahovat specifikaci, u kterých majetkoprávních úkonů by se vyžadovalo jejich schválení kvalifikovanou, a to buď třípětinovou, příp. dvoutřetinovou většinou.

Dalšími možnostmi úpravy *de lege ferenda* by mohlo být stanovení větší kontroly dodržování povinností při majetkoprávních dispozicích. Je však otázkou, zda v aktuálně připravované změně právní úpravy navrhovaná kontrola prostřednictvím Nejvyššího kontrolního úřadu bude s ohledem na množství obcí v republice efektivní a zda by minimálně v rámci obcí a měst do určité velikosti nepostačovala prostá povinnost zveřejnění uzavíraných smluv.

Z praktického hlediska se tedy jeví jako významnější především zpřesnit a doplnit zákonná ustanovení týkající se nakládání s obecním majetkem, zejména odstraněním nejasností v současné praxi (např. stanovením pravomocí rozhodování o záměru, povinností zveřejňování záměrů při změnách smluv, příp. v záměru stanovené podmínky pro výběr nejvýhodnější nabídky), aby bez podrobného studia odborné literatury a jiných pramenů, zejména soudní judikatury, bylo zcela jasné a určité i starostům neprávnickům, jakým způsobem řádně disponovat s obecním majetkem. Tato konkrétnost pak musí být následována i posílením kontrolních mechanismů, ať už prováděné orgány státu či vyšších samosprávných celků nebo samotnými občany dané obce, když především v menších obcích má osobní aspekt kontroly značný význam. Při tvorbě nové či doplnění a zpřesnění stávající úpravy je však nutno definovat a stanovit správněprávní pravidla či omezení pouze v nezbytně nutném rozsahu, neboť v opačném případě by mohlo dojít k zásahu do principu samostatnosti obcí a jejich práva na samosprávu.

---

<sup>124</sup> Materiál k veřejné diskusi - Návrh změny zákonů o územních samosprávných celcích a dalších souvisejících zákonů, dostupný z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

## ABSTRACT

Disposal of the municipality's own property is one of the fundamental aspects of local government in the Czech Republic. Besides the personal, or territorial element and the right to create their own regulations, there is an economic aspect, i.e. the right to have their own property and dispose of it, as an expression of their economic independence. In the legal system, however, municipalities have in some respect a different position from other subjects of property rights. This is due to their public character, their goals and tasks that are within the public administration to be performed. It is the administrative law regulation of conditions under which the municipality can dispose of its property, what this work is dealing with.

The diploma thesis on Administrative-law aspects of the disposal of municipal property is divided into three parts. The first two parts introduce the readers general terms and principles, without which it would be impossible to pursue in more details the disposal of municipal property itself in the third part.

In the first part, a definition of municipality is specified, especially its position as a subject of property rights. Here we discuss mainly the possibilities to exercise the ownership rights, i.e. the possibility to dispose of municipal property directly or through other organizations, either with its own legal personality or without it. The attention in this regard is also paid to the analysis of the economic aspect of the municipality, i.e. the definition of property, its distribution and description of certain specifics which individual municipalities are facing in their practice.

The second part deals with the management of municipal property. The public status of the municipality is the cause of legal regulation, which does not entirely enable free will to manage the property, but there are already clear principles on which the municipality manages its property. There are described basic obligations of the municipality how to manage and use their assets which are based on the statutory regulation of the municipal constitution but also some additional restrictions regarding any owner and regulated by administrative law.

The third and largest part is focused on the legal regulation of property disposal of the municipality. In this part in addition to legislation and literature, the judge-made law was primarily analysed because due to the generality of the legislation and the relative complexity

of the subject-matter in question, the case law is an important source of regulation of disposal of municipal property.

First, this work is trying to specify the powers of municipal authorities, especially municipal council and the board of the council, to individual legal acts, involving the property disposal. There are described the restricted powers of these bodies but also the possibility of different interpretation of the relevant statutory provisions and the associated potential variations in the practical activities of the individual municipalities. Unnecessary municipal assets are defined as well which would be primarily related to individual disposals.

The fundamental restriction in property disposal of the municipality is a sort of a procedural rule that requires the municipality to inform their citizens about the intended property act through the purpose of the municipality. This term which is regulated by law just in general raises many practical application problems and the thesis dedicates the third part to the analysis of all these problems and their possible solutions. Namely, there are described decision-making powers of municipal bodies on the publication of intention which are not regulated, interpretation difficulties of fifteen-day time limit for the publication of the intention before decision on the disposal or a permissible form of its publication. Important aspects of the intention are the content requirements which are not legally regulated almost at all and the answers must be sought in the published case law. However, even this does not often clear the way out of difficult situations in the practical application of statutory provisions. The thesis also gets hold of the analysis of the obligation of the intention for the changes in individual contracts, contracting of future contracts or even for public auctions and the establishment of pre-emption rights. An important restriction in the disposal of municipal property which conceals any deviations is also the impossibility to deviate in the transfer of assets from the normal price. Briefly, this thesis deals with responsibility of municipal representatives and possible control of their own competence.

Conclusion of this thesis then summarizes the analysis performed of legal regulation of the chosen topic, points out the basic practical difficulties with the application of law and so the drawbacks of legal provisions and in this regard it is looking for possible solutions for improving of the existing arrangements in order to eliminate the possibility of several different legal interpretations.

When compiling the topic of the thesis, in addition to statutory regulation itself relevant professional literature was taken into account, current case law was used, which has an irreplaceable role in this issue and of course the practical view directly from the self-governing municipal activities was not missing.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografie:

HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kolektiv. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck 1997.

VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008.

KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2009.

KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007.

HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha : C. H. Beck, 2008.

HAVLAN, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. akt. a podst. dopl. vyd. Praha : Linde Praha, a.s. 2008.

PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : MANAGEMENT PRESS. 2004.

HAVLAN, P. *Veřejný majetek*. Brno : Masarykova univerzita Brno. 2008.

FUREK, A. *Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. 2010.

KADEČKA, S. *Poceta Petru Průchovi*. Praha : Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o. 2009.

### Odborné časopisy:

HAVLAN, Petr. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv (základní otázky). *Právní rozhledy*. 2002, č. 1.

HAVLAN, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7.

BALÁK, F. K povaze a vlastnictví pozemní komunikace. *Právní rozhledy*. 2008, č. 20.

ČECH, O. Nakládání s obecním majetkem. *Právní rádce*. 2006. č. 8.

POSPÍŠIL, P. Jak na pohledávky obce nebo kraje. *Moderní obec*. Praha : Economia. 2010. č. 11.

ŠTRAUS, J. Práva k cizím nemovitostem pro inženýrské sítě veřejné technické infrastruktury. *Právní rozhledy*. 2008. č. 10.

## **Judikatura:**

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 258/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2873/2009.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/2004.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/2001.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2002, sp.zn. 22 Cdo 2534/2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009 sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2006 sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2010, sp. zn. 28 Cdo 239/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp.zn. 28 Cdo 1067/2004.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3390/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp.zn. 28 Cdo 3297/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1090/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004.



## **Jiné zdroje:**

Názor Úřadu na ochranu osobních údajů č. 1/2010 - Ke zveřejňování osobních údajů obcí – informováním o návrhu programu jednání zastupitelstva obce a o záměru disponovat majetkem obce, dostupný z <<http://www.uoou.cz/>>

Zápis ze semináře Dispozice s obecním majetkem konaného dne 21. 9. 2010. s. 15, dostupný z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 10/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 33/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 42/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 3/2009 ze dne 2. 3. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 47/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 45/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 41/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 46/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 40/2009 ze dne 1. 11. 2009, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR, odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 8/2006 ze dne 10. 5. 2006, dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

Materiál k veřejné diskusi - Návrh změny zákonů o územních samosprávných celcích a dalších souvisejících zákonů, dostupný z <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>

URL <<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatele-v-obcích.aspx>>

URL <<http://www.proe.biz/>>